

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Kebijakan pemindahan kawasan perkantoran secara spasial bertujuan untuk memicu perkembangan perkotaan suatu wilayah. Alternatif pemindahan pusat pemerintahan dapat menjadi strategi dan awal kemunculan kota baru (*new town*) di daerah tujuan. Salah satu yang dapat memicu perkembangan kota baru ialah dengan membuat pusat-pusat pertumbuhan baru, salah satunya dengan melakukan pemindahan pusat pemerintahan. Perkembangan kota baru ditandai dengan terjadinya perubahan struktur ruang wilayah.

Pembentukan wilayah baru, pemindahan ibukota, atau lokasi pusat pemerintahan merupakan fenomena yang tidak asing di Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa daerah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur serta menyelenggarakan pemerintahan guna kepentingan masyarakat.<sup>1</sup> Ketentuan itu menjadi dasar bagi beberapa daerah di Indonesia untuk memindahkan pusat perkantoran pemerintahan ke daerah lain yang dianggap lebih efektif dan dapat menunjang efisiensi kinerja pemerintah.

Perubahan struktur ruang wilayah ditandai dengan adanya gejala-gejala perubahan pemanfaatan ruang untuk kegiatan pertanian bergeser ke arah pemanfaatan ruang perkantoran seperti perdagangan dan jasa. Selain itu, pemindahan kawasan perkantoran pemerintah terjadi karena berbagai alasan atau pertimbangan, baik menyangkut kepentingan strategis, masalah politik, maupun

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

kepentingan sosial ekonomi. Selain itu terdapat pula pertimbangan dari aspek fisik yang melandasi pemilihan pusat pemerintahan baru.<sup>2</sup>

Pembentukan kawasan pemerintahan yang baru telah dilakukan oleh beberapa daerah di Indonesia, salah satunya ialah Kota Padang, yang juga merupakan ibu kota Provinsi Sumatera Barat yang terletak di pinggir pantai barat Sumatera.<sup>3</sup> Gempa bumi berkekuatan 7,9 skala richter, pada tanggal 30 September 2009 yang terjadi di Kota Padang dan daerah lain di Sumatera Barat, telah menimbulkan kehilangan nyawa, kerusakan parah terhadap sarana-prasarana pemerintah, perekonomian, perumahan dan pemukiman masyarakat, serta terganggunya kenormalan aktivitas kehidupan. Pemerintah berupaya untuk melakukan pemulihan kembali melalui kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi yang segera dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Upaya untuk menata dan memulihkan kembali kehidupan kota tersebut memerlukan pokok-pokok kebijakan dan rencana aksi darurat yang dapat dijadikan landasan untuk merencanakan dan membangun kembali Padang Kota Baru (*Padang New City*).<sup>4</sup> Pokok-pokok kebijakan tersebut dipersiapkan oleh tim ahli dan unit strategis Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BPRR) Kota Padang pada tahun 2009.

Kawasan pusat pemerintahan merupakan tempat berlokasinya gedung instansi pemerintahan, sebagai tempat untuk melakukan kegiatan yang berkaitan

---

<sup>2</sup> Hardjasaputra, A, Sobana, "Pemindahan Ibukota Kabupaten Tasikmalaya Dalam Perspektif Historis" Makalah dalam seminar pemilihan ibukota Tasikmalaya di Fakultas Sastra Universitas Padjadjaran pada tahun 2003, hlm. 3.

<sup>3</sup> Profil Kota Padang, *Laporan Final-Updating Profil dan Kebutuhan Prasarana dan Sarana Perkotaan kota Besar dan Metropolitan*, dikeluarkan oleh Pemerintahan Daerah Kota Padang.

<sup>4</sup> Tim ahli dan Unit Perencanaan Strategis, *Kajian: Membangun Kembali Padang Kota Tercinta. Pokok-pokok Kebijakan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Kota Padang serta Rencana Aksi Darurat (Emergency Action Plan)*, BPRR Kota Padang, tahun 2009.

dengan hal-hal mengenai politik dan pemerintahan.<sup>5</sup> Keberadaan pusat pemerintahan Kota Padang yang berada di wilayah inti kota dianggap berada pada kawasan rawan bencana. Akhirnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2011 yang ditetapkan pada tanggal 18 April 2011, pemerintah Kota Padang resmi memindahkan kawasan perkantoran pemerintah kota dari Kampung Jao Kecamatan Padang Barat ke Kawasan Air Pacah Kecamatan Koto Tengah.<sup>6</sup>

Kecamatan Koto Tengah tepatnya kawasan Air Pacah dinilai layak dan memenuhi syarat untuk dijadikan pusat pemerintahan baru, ditinjau dari aspek kondisi geografis, kesesuaian dengan rencana tata ruang, ketersediaan lahan, sosial, budaya, sarana prasarana, serta aksesibilitas.<sup>7</sup> Alasan pemindahan ini dikarenakan beberapa faktor di antaranya; *Pertama*, terjadinya gempa dengan kekuatan yang besar dan tsunami relatif tinggi di kawasan pemerintahan lama.<sup>8</sup> Tahun 2009 Kota Padang diguncang gempa bumi dengan kekuatan 7,9 skala richter yang menghancurkan sebagian infrastruktur kota dan terganggunya kenormalan aktivitas kehidupan pada saat itu. *Kedua*, mengurangi konsentrasi massa dalam jangka waktu lama di kawasan yang rentan terhadap dampak bencana. *Ketiga*, mendorong optimalisasi pemanfaatan ruang dan pertumbuhan kawasan kota.<sup>9</sup>

Pemindahan perkantoran pemerintahan secara umum bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta pembangunan guna mewujudkan pemerataan dan kesejahteraan

---

<sup>5</sup> H.M. Aries Djaenuri, M. A., "Konsep-Konsep Dasar Pemerintah Daerah", *IPEM4214/MODUL 1*, <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>, diakses pada 14 Januari 2022, pukul 17.36 WIB.

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2011 Tentang Pemindahan Pusat Pemerintahan Kota Padang ke Kawasan Air Pacah Kecamatan Koto Tengah.

<sup>7</sup> Laporan Akhir, *Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Pusat Pemerintahan Kota di Air Pacah Kecamatan Koto Tengah Kota Padang (KLUSTERA)*, dikeluarkan oleh Satker Penataan Bangunan dan Lingkungan Sumatera Barat, tahun 2016, hlm. I-4

hidup untuk masyarakat Kota Padang. Kinerja perekonomian suatu wilayah biasanya digunakan indikator-indikator makroekonomi, seperti peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan lapangan pekerjaan dan pemerataan pendapatan.<sup>10</sup> Pengembangan kawasan Air Pacah, dalam realisasi pemindahan pusat pemerintahan Kota Padang menjadikan kawasan Air Pacah sebagai lokasi ibukota baru (*new capital*) dan sekaligus diproyeksikan sebagai kotabaru (*new town*) yang akan mengubah konstelasi ruang Kota Padang secara keseluruhan. Pemindahan kawasan perkantoran pemerintah kota ke kawasan Air Pacah akan mengubah pola sirkulasi lalu-lintas, mengubah orientasi pembangunan fisik dan mengubah aktivitas sosial-ekonomi-budaya penduduk sekitar.<sup>11</sup>

Kelurahan Air Pacah sebagai lokasi baru pusat pemerintahan Kota Padang mengalami perkembangan, hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan beberapa kegiatan ekonomi utama, seperti perdagangan, transportasi dan jasa. Salah satu indikator tersebut terlihat dari mulai pindahnya kegiatan ekonomi masyarakat kota Padang ke jalan By Pass pasca gempa tahun 2009 ditandai dengan semakin maraknya pembangunan ruko, perumahan subsidi dan non-subsidi di sekitar kawasan tersebut.

Penetapan Kawasan Air Pacah sebagai pusat perkantoran pemerintah Kota Padang melewati proses yang cukup panjang dan bersifat dinamis untuk dikaji. Masyarakat Air Pacah pada awalnya memiliki mata pencaharian di bidang pertanian, namun lambat laun budaya tersebut mulai bergeser. Masyarakat beralih profesi pada bidang-bidang lain, hal ini menjadi

---

<sup>10</sup> Robinson Tarigan, *Perencanaan Pengembangan Wilayah*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara, 2005.

<sup>11</sup> RTBL Kawasan Pusat Pemerintahan Kota Padang di Aie Pacah Kecamatan Koto Tanah, *Op Cit*, hlm. 4.

konsekuensi logis dari pergeseran nilai sosial ekonomi pada masyarakat Air Pacah. Perubahan sosial dari aspek ekonomi merupakan proses berubahnya sistem di masyarakat yang meliputi perubahan kehidupan perekonomian masyarakat, perubahan mata pencaharian, perubahan penghasilan, bahkan sampai peningkatan taraf kehidupan yang lebih baik lagi.<sup>12</sup>

Kelurahan Air Pacah sebagai pusat pengembangan ekonomi dan pemerintahan yang menyebabkan banyak alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan terbangun, memungkinkan terjadinya pembangunan pelayanan serta kegiatan lainnya yang dibarengi dengan penataan ruang wilayah. Perubahan fungsi Kelurahan Air Pacah sebagai pusat pelayanan skala kota memengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan penduduk dengan meningkatnya aktivitas di wilayah tersebut.

Pembangunan kantor-kantor pemerintahan serta fasilitas lainnya berdiri sejak pengembangan kawasan Air Pacah. Lebih terkonsentrasi di sepanjang jalan raya Air Pacah dimana terdapat Kantor Walikota, kantor BPJP, Universitas Bung Hatta II, Kantor BAPEDADA, serta bangunan-bangunan dalam proses pengembangan seperti Gedung MICC (*Minangkabau International Convention Center*) dan kantor-kantor pemerintahan lainnya.

Tingginya minat masyarakat untuk bermukim serta membuka usaha di kawasan Air Pacah dan adanya ancaman bencana tsunami di daerah pesisir pantai menyebabkan banyak kegiatan beralih kekawasan timur Kota Padang, salah satunya Kelurahan Air Pacah. Lahan yang strategis dan banyak diminati memberikan kesempatan kerja dan membuka usaha. Berdasarkan hasil observasi

---

<sup>12</sup> Sjafrin Sairin, *Perubahan Sosial-Masyarakat Indonesia Perspektif Antropologi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, hlm. 64.

awal terdapat bangunan-bangunan serta usaha-usaha baru yang dibangun oleh masyarakat seperti rumah, toko, warung dan pedagang kaki lima, karena peluang keuntungan tersebut dimanfaatkan bagi sebagian masyarakat untuk meningkatkan penghasilan.

Pemindahan pusat perkantoran pemerintahan Kota Padang dari kawasan Kecamatan Padang Barat ke Kawasan Kecamatan Koto Tangah, tepatnya di kawasan Air Pacah, memberikan pengaruh besar terhadap perkembangan dan pengembangan kawasan Air Pacah dimasa mendatang. Dengan dipindahkannya pusat pelayanan kota ke Kawasan Air Pacah maka orientasi pola pergerakan (sirkulasi) penduduk Kota Padang menjadi akan berubah dari pusat kota yang lama ke Pusat kota yang baru di kelurahan Air Pacah, Kecamatan Koto Tangah.

Layaknya sebuah dinamika yang memainkan peran tersendiri dalam pengambilan keputusan, serta tarik ulur dalam hal pengembangan kawasan administrasi, menjadikan kajian ini menarik untuk diteliti lebih lanjut. Melalui karya ini, dapat dilihat secara mendalam bagaimana dampak sosial ekonomi pemindahan kawasan perkantoran pemerintah Kota Padang terhadap kehidupan masyarakat di kawasan Air Pacah Kecamatan Koto Tangah. Karya ini, secara garis besar mengungkapkan resultan dari pemindahan pusat perkantoran pemerintahan Kota Padang tersebut. Berdasarkan pembahasan singkat di atas, dalam konteks itulah rencana tulisan ini diajukan dan diberi judul **Pemindahan Perkantoran Pemerintah Kota Padang dan Dampaknya Terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Air Pacah Tahun 2011-2020.**

## 1.2 Batasan dan Rumusan Masalah

Skripsi ini menjelaskan dampak kehidupan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah pasca dilakukannya pemindahan pusat perkantoran pemerintah Kota Padang ke kawasan tersebut. Kantor pemerintahan Kota Padang bergeser dari wilayah Kecamatan Padang Barat ke Kecamatan Koto Tengah tepatnya di kawasan Air Pacah sejak tahun 2011. Tahun 2011 menjadi batasan awal tulisan ini, karena pemindahan pusat pemerintahan Kota Padang ke wilayah Kecamatan Koto Tengah telah ditetapkan pada tanggal 18 April 2011 melalui Peraturan Pemerintahan No. 26 Tahun 2011. Pasca gempa bumi 30 september 2009, salah-satu tindaklanjut dari Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi adalah disusunnya *Master Plan* Pusat Pemerintahan, yang rampung pada tahun 2010. Pernyataan pemindahan ini tertuang pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2011.<sup>13</sup> Pemindahan itu dilakukan mengingat lokasi pemerintahan kota sebelumnya berada pada zona rawan bencana gempa bumi dan tsunami.

Salah satu kebijakan yang diambil Pemerintah Kota Padang adalah dengan merelokasi pusat pemerintahan seperti yang tertuang dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Kota Padang 2009-2014. Kebijakan tersebut merupakan isi dari Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2009 yaitu tentang Perencanaan Jangka Menengah Kota Padang Tahun 2009-2014 dan telah ditetapkan pada tanggal 15 Juli 2009. Daerah yang dipilih yaitu Kawasan Air Pacah, tepatnya di Lokasi eks. Terminal Regional Bingkuang. Hal ini sesuai dengan arahan dalam dokumen RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Kota

---

<sup>13</sup> Laporan Akhir Satker Penataan Bangunan dan Lingkungan Sumatera Barat, *Rencana Tata bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Pusat Pemerintahan kota di Aie Pacah Kecamatan Koto Tengah Kota Padang (Kluster A)*, hlm. 2-2.

Padang tahun 2010-2030 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa relokasi pusat pemerintahan Kota Padang diarahkan ke Kawasan Air Pacah Kecamatan Koto Tengah. Kawasan Air Pacah ini selain dijadikan sebagai pusat pemerintahan Kota Padang, juga diproyeksikan sebagai salah satu pusat kota baru, yang nantinya mampu mendorong perkembangan wilayah sekitarnya.<sup>14</sup> Tahun 2020 dijadikan batas akhir tulisan ini, karena tahun tersebut dianggap sebagai wujud nyata perubahan ibu kota baru (*new capital*) Kota Padang. Tulisan ini terfokus pada perubahan kehidupan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah setelah menjadi pusat kawasan perkantoran pemerintahan Kota Padang.

Batasan spasial kajian ini ialah kawasan Air Pacah yang merupakan salah satu kelurahan yang ada di Kecamatan Koto Tengah sebagai subpusat pelayanan kota untuk wilayah Padang bagian Timur. Kawasan Air Pacah merupakan salah satu kawasan yang menjadi pilihan pemerintah untuk lokasi pusat perkantoran pemerintah kota, karena berada pada zona aman dan jauh dari pesisir pantai. Selain itu, terlihat dari kecenderungan tumbuhnya bangunan-bangunan baru di Kawasan Air Pacah, terutama bangunan perkantoran, lembaga pendidikan, perumahan, perdagangan, transportasi, dan jasa.

Kawasan Air Pacah digolongkan sebagai kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi dan kepentingan sosial dan budaya. Nilai strategis kawasan diukur berdasarkan aspek eksternalitas, akuntabilitas, dan efesinesi penanganan kawasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 2-2.

<sup>15</sup> *Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*.



Pemindahan pusat perkantoran pemerintah Kota Padang ke Kawasan Air Pacah merupakan isu paling strategis dalam pengembangan Kawasan Air Pacah. Kawasan sepanjang jalan Padang By-Pass dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan perubahan fisik yang cukup signifikan. Banyak bangunan dan aktivitas baru bermunculan. Hal yang hampir sama terjadi pada ‘bagian dalam’ Kawasan Air Pacah, ditandai oleh munculnya bangunan kawasan permukiman baru oleh pihak pengembang (*developer*).

Pergeseran pemanfaatan lahan di Kawasan Air Pacah (dari pertanian menjadi non pertanian) adalah sebagai konsekuensi logis dari pergeseran nilai-nilai sosial-ekonomi pada masyarakat di kawasan tersebut. Masyarakat yang pada awalnya memiliki mata pencaharian di bidang pertanian mulai bergeser pada bidang-bidang yang lain, sehingga lahan pertanian/sawah terabaikan dan dijadikan untuk pengembangan kegiatan-kegiatan lain yang lebih produktif secara ekonomi.

Alih fungsi lahan di sepanjang Jalan Padang By-Pass umumnya dari sawah menjadi kegiatan perdagangan dan jasa. Sedangkan pada bagian kawasan lainnya, umumnya beralih dari sawah menjadi perumahan. Kecenderungan tersebut tentunya menarik untuk dicermati.

Memperkuat dan memandu pencarian data dalam skripsi ini, maka dirumuskan pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Mengapa terminal Air Pacah di jadikan sebagai perkantoran pemerintah Kota Padang?
2. Bagaimanakah proses pemindahan pusat kawasan perkantoran pemerintahan Kota Padang ke Kawasan Air Pacah?.

3. Bagaimana kehidupan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah pasca dipindahkannya pusat pemerintah Kota Padang ke kawasan tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan di atas bertujuan untuk mengarahkan dan memfokuskan kajian dalam karya ini. Perpindahan tersebut dimaksudkan agar dapat dilakukan pemerataan pembangunan serta kehidupan sosial ekonomi di daerah Kota Padang dengan mengatur tata ruang wilayahnya. Pertumbuhan pembangunan yang begitu pesat mengharuskan pemerintah Kota Padang sigap menjangkau daerah-daerah pinggir kota untuk dilakukan pemerataan pengembangan wilayah.

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Secara spesifik tujuan dari karya ini adalah untuk mengetahui dinamika pemindahan perkantoran Kota Padang ke kawasan Air Pacah dan dampak pemindahan bagi kehidupan masyarakat Air Pacah khususnya ditinjau dalam aspek sosial dan ekonomi masyarakat setempat. Dengan adanya karya ini masyarakat dapat mengetahui alasan kawasan Terminal Regional Bengkuang (TRB) dipilih sebagai pusat perkantoran pemerintah Kota Padang yang baru. *Kedua*, membahas mengenai proses pemindahan pusat perkantoran pemerintahan Kota Padang ke kawasan Air Pacah. *Ketiga*, menganalisis dampak dipindahkannya perkantoran pemerintah Kota Padang terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah.

Skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi diskusi akademik tentang pemindahan kawasan perkantoran pemerintahan kota. Selain itu, diharapkan dapat menjadi pendorong untuk melahirkan kajian-kajian baru terkait sejarah sosial ekonomi khususnya kajian mengenai dampak sosial ekonomi

pemindahan pusat perkantoran pemerintahan kota. Manfaat praktis karya ini adalah sebagai bagian dari proses belajar untuk menerapkan ilmu atau metode yang diperoleh selama perkuliahan dan melatih diri dalam menganalisis permasalahan. Bagi pembaca, hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan acuan untuk melakukan penelitian lanjutan yang berkaitan dengan pelayanan pemerintahan dan pengembangan daerah. Kajian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah penulisan sejarah yang sudah ada di Departemen Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Andalas.

#### **1.4 Tinjauan Pustaka**

Persoalan yang terkait dengan proses pemindahan pusat pemerintahan telah banyak diteliti orang dalam berbagai perspektif. Penelitian tersebut antara lain dilakukan oleh Fitria Nur Rohmah dan Bakti Setiawan, tahun 2018 yang berjudul “Pengaruh Pemindahan Kawasan Perkantoran Pemerintahan Kabupaten Boyolali Terhadap Perkembangan Perkotaan Boyolali”. Pemindahan kawasan perkantoran secara pemerintahan dalam rangka meningkatkan pelayanan dengan membangun kawasan perkantoran yang terpadu, sedangkan secara spasial diharapkan menjadi instrumen perkembangan kota yaitu memicu pembangunan di kawasan perluasan perkotaan. Berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perkotaan Boyolali Tahun 2012 – 2032, lokasi baru kawasan perkantoran terpadu Pemerintah Kabupaten Boyolali merupakan daerah perluasan perkotaan Boyolali meliputi sebagian wilayah di Kecamatan Mojosongo yaitu di Kelurahan Kemiri, Kelurahan Mojosongo, dan Desa Kragilan yang strategis untuk dikembangkan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Fitria Nur Rohmah dan Bakti Setiawan, “Pengaruh Pemindahan Kawasan Perkantoran Pemerintah Kabupaten Boyolali Terhadap Perkembangan Perkotaan Boyolali”, *JURNAL*

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Eka Ayu Intan Permatasari dkk, tahun 2015 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemindahan Ibukota Kabupaten Malang (Studi Pada Implementasi PP. No. 18 Tahun 2008 Tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Malang ke Kecamatan Kepanjen)”. Keberadaan ibukota kabupaten semula bertempat di wilayah Malang, dalam perkembangannya kurang selaras dalam kebijakan pembangunan di berbagai bidang. Atas dasar itulah perlu dipindahkannya Ibukota Kabupaten Malang dari Kota Malang. Studi lapangan menghasilkan secara keseluruhan, di Kecamatan Kepanjen dinilai sudah layak dan memenuhi syarat untuk dijadikan ibukota Kabupaten Malang. Ditetapkannya Kepanjen sebagai Ibukota Kabupaten Malang membuat kawasan itu menjadi pusat pengembangan pemerintahan dan ekonomi.<sup>17</sup> Keberhasilan implementasi pemindahan Ibukota Malang didukung oleh adanya aspek komunikasi antara pemerintah dengan aktor terkait, aspek kesediaan lahan yang mampu mendukung keberhasilan implementasi pemindahan ibukota, dan adanya sikap terbuka masyarakat pada tempat yang baru sehingga implementasi pemindahan Ibukota Kabupaten Malang dapat terlaksana dengan tepat.

Penelitian yang dilakukan oleh Nurudin Zanki tahun 2013 yang berjudul “Pemindahan Ibukota Pemerintahan Kabupaten Semarang dari Kota Semarang ke Kota Ungaran Tahun 1971-1983”, dengan menggunakan metode penelitian sejarah (*historical method*). Kajian ini menghasilkan sebuah penelitian yang dapat disimpulkan, bahwa pada masa pemerintahan Bupati Iswarto (1969-1979), ibukota Kabupaten Semarang secara *de facto* dipindahkan ke Ungaran.

---

TEKNOSAINS VOLUME 8 No. 1, 22 Desember 2018 Halaman 1-88, Universitas Gajah Mada: Fakultas Teknik, hlm. 75.

<sup>17</sup> Eka Ayu Intan Permatasari, Hermawan, Mohammad Said, “Implementasi Kebijakan Pemindahan Ibukota Kabupaten Malang (Studi pada Implementasi PP. No 18 Tahun 2008 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Malang Ke Kecamatan Kepanjen)”, *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 3, No. 12, Hal. 2094-2100, Malang: Universitas Brawijaya, hlm. 2094.

Sebelumnya pusat pemerintahan berada di daerah Kanjengan (Kota Semarang). Sementara dilakukan pembenahan, pada 30 Juli 1979 oleh Bupati Kepala Daerah Tk. II Semarang mengusulkan kepada Pemerintah Pusat melalui Gubernur, agar Kota Ungaran secara definitif ditetapkan sebagai ibukota Pemerintah Kabupaten Tk. II Semarang.<sup>18</sup>

Selanjutnya penelitian yang dilakukan Aulia Zikrullah berjudul “Penyelesaian Hak-Hak Pihak Ketiga Akibat Perubahan Peruntukan pada Kawasan Terminal Air Pacah Menjadi Kawasan Perkantoran Pemerintahan Kota Padang”. Aulia merumuskan bahwa pemerintah Kota Padang mengubah kawasan Terminal Air Pacah menjadi kawasan perkantoran disebabkan karena terjadinya gempa tahun 2009 yang merusak infrastruktur pusat perkantoran Kota Padang yang berlokasi di wilayah Kecamatan Padang Barat yang berada di kawasan pesisir dengan ketinggian 10 meter di atas permukaan laut, proses perubahan peruntukan kawasan terminal Air Pacah menjadi kawasan perkantoran pemerintahan Kota Padang adalah melalui tahap perencanaan, pra pelaksanaan, dan pelaksanaan. Penyelesaian status kerugian PT. FML sebagai pengelola terminal Air Pacah dengan ganti rugi sebesar Rp. 29 Miliar, dan pemerintah menyetujuinya. Hasil temuan terakhir Aulia ialah penyelesaian hak-hak pihak ketiga telah diselesaikan oleh pihak kedua yaitu PT. FML.<sup>19</sup>

Skripsi yang ditulis oleh Meri Marlina dengan judul “Ibukota Kabupaten Solok: dari Solok ke Arosuka Tahun 1956-2009”, membahas tentang pemindahan ibukota kabupaten Solok. Pada awalnya Solok merupakan nagari di Kabupaten

---

<sup>18</sup> Nurudin Zanki, “Perpindahan Ibukota Pemerintahan Kabupaten Semarang dari kota Semarang ke Ungaran Tahun 1971- 1983”, *Skripsi Jurusan Sejarah*, (Semarang: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 2013), hlm, xii+119.

<sup>19</sup> Aulia Zikrullah, “Penyelesaian Hak-Hak Pihak Ketiga Akibat Perubahan Peruntukan pada Kawasan Terminal Air Pacah Menjadi Kawasan Perkantoran Pemerintahan Kota Padang”, *Skripsi Jurusan Ilmu Hukum*, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2016), hlm 5.

Solok. Pada tahun 1970 Nagari Solok ditingkatkan menjadi kotamadya yang diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Amir Machmud pada tanggal 16 Desember 1970. Sejak saat itu ibukota Kabupaten Solok berada dalam pemerintahan kotamadya, sehingga harus cepat dilakukan pemindahan ibukota Kabupaten Solok ke luar wilayah Kota Solok pada tahun 1976. Terdapat dua alternatif pemindahan ibukota Kabupaten Solok, yaitu Lubuk Selasih dan Nagari Koto Baru, maka dipilihlah Nagari Koto Baru. Pusat pemerintahan Kabupaten Solok di Nagari Koto Baru tidak bertahan lama, pada tahun 1997 ketika pemerintahan Bupati Gunawan Fauzi menggagas untuk memindahkan lagi ibukota Kabupaten Solok ke Kayu Aro (Arosuka).<sup>20</sup> Masyarakat Nagari Koto Gaek dan Batang Barus menyambut baik pemindahan tersebut ke tempat mereka, sedangkan bagi Nagari Koto Baru itu merupakan sebuah kekecewaan karena masyarakat sudah antusias untuk menyediakan tanah yang sebagian lahannya merupakan lahan produktif (persawahaan). Sama halnya dengan pemindahan kawasan perkantoran pemerintah Kota Padang ke Kawasan Air Pacah, lahan yang digunakan untuk pembangunan pusat pemerintahan merupakan lahan produktif masyarakat seperti sawah dan ladang, namun sudah dilakukan ganti rugi oleh Pemda Kota Padang.

Tinjauan selanjutnya yang dijadikan acuan dalam karya ini ialah *Kajian Pemindahan Pusat Pemerintahan Kota Samarinda Ke Samarinda Seberang/Sei Siring*, buku itu dikeluarkan oleh Badan Litbang dan Diklat daerah Kota Samarinda tahun 2014. Hasil analisis terhadap semua data yang masuk, baik primer maupun sekunder didapati sebuah kesepakatan dan pemahaman bahwa

---

<sup>20</sup> Meri Malina, "Ibukota Kabupaten Solok: Dari Solok Ke Arosuka Tahun 1956-2009", *Skripsi Jurusan Ilmu Sejarah*, (Padang: Fakultas Sastra Universitas Andalas, 2010), hlm. 70.

pemindahan pusat pemerintahan Kota Samarinda begitu penting. Hasil analisis peneliti menunjukkan empat lokasi yang bisa digunakan sebagai calon pusat pemerintahan Kota Samarinda yang baru. Lokasi tersebut adalah: 1) Kelurahan Makroman di Kecamatan Sambutan, 2) Kelurahan Simpang Pasir di Kecamatan Palaran, 3) Kelurahan Tanah Merah di Kecamatan Samarinda Utara, 4) Kelurahan Sei Siring di Kecamatan Samarinda Utara juga.<sup>21</sup> Keputusan akhir tentang calon lokasi setelah dilakukan kajian yang komprehensif dipilihlah Kelurahan Makroman Kecamatan Sambutan sebagai lokasi pusat pemerintahan Kota Samarinda yang baru.

Berdasarkan kajian terdahulu, maka karya ini memiliki perbedaan dengan kajian sebelumnya. Hal ini disebabkan karena tulisan ini memiliki obyek kajian pemindahan pusat pemerintahan, yang dilihat dari sudut pandang sejarah sosial ekonomi. Adanya pusat pemerintahan yang baru tersebut diharapkan memberikan dampak terhadap pengembangan wilayah khususnya dalam aspek kegiatan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah.

### **1.5 Kerangka Analisis**

Penelitian tentang dinamika kehidupan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah pasca pemindahan pusat perkantoran pemerintahan kota dilihat dari sudut pandang sejarah sosial ekonomi. Sejarah sosial mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah ekonomi, dengan garapan yang sangat luas dan beragam. Sejarah sosial merupakan gejala yang memanasifestasikan kehidupan sosial tertentu suatu kelompok. Sejarah sosial mencakup sejarah demografi, yaitu pertumbuhan

---

<sup>21</sup> Badan Litbang dan Diklat Daerah Kota Samarinda, *Kajian Pemindahan Pusat Pemerintahan Kota Samarinda ke Samarinda Seberang/Sei Siring*, dikeluarkan oleh BLDD Kota Samarinda, 2014, hlm. 61.

penduduk, migrasi, urbanisasi, dan sebagainya. Sebagai salah satu contoh adalah sejarah kota sebagai pusat pemukiman di mana terjadi kegiatan berupa kemudahan pelayanan, perdagangan, pemerintahan, proses produksi, dan lain-lain.

Sejarah sosial ekonomi mempelajari tentang aktivitas masyarakat pada masa lampau baik dalam menghasilkan barang dan kegiatan memakai barang itu sendiri. Selain itu, studi sejarah sosial ekonomi merupakan gejala sejarah yang memperlihatkan kehidupan sosial ekonomi dalam kehidupan masyarakat, keluarga, pendidikan, dan gaya hidup.<sup>22</sup> Sejarah sosial ekonomi memiliki peranan yang penting dalam kehidupan manusia, terutama dalam menghadapi masa depan. Sebagaimana yang dikemukakan Kuntowijoyo, bahwa peranan sejarah sosial ekonomi dalam kehidupan masyarakat antara lain untuk penentu kebijakan dalam meneropong masa depan dengan menggunakan pola kajian masalah yang telah lalu.<sup>23</sup>

Sejarah ekonomi memusatkan perhatian pada aktivitas perekonomian suatu kelompok masyarakat pada masa lampau yaitu melihat perekonomian berevolusi dari sebuah sudut pandang sejarah.<sup>24</sup> Secara temporal karya ini termasuk sejarah kotemporer, sesuai dengan konsep Nugroho Notosusanto yang menyatakan bahwa ruang lingkup sejarah kontemporer dimulai sejak abad ke-20.<sup>25</sup> Salah satu tujuan pemerintah Kota Padang melakukan pemindahan pusat perkantoran pemerintah adalah dalam rangka pemerataan pembangunan. Hal ini bertujuan agar terjadinya perkembangan baik secara ekonomi, sosial, dan budaya

---

<sup>22</sup> Sartono Kartodirjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dan Metodologi Sejarah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993, hlm. 50.

<sup>23</sup> Koentowidjoyo, *Metodologi Sejarah*, Yogyakarta: Tiara Wacana, hlm. 33.

<sup>24</sup> Sindung Haryanto, *Sosiologi Ekonomi*, Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.

<sup>25</sup> Nugroho Notosusanto, *Masalah Penelitian Sejarah Kontemporer*, Jakarta: Inti Indayu Press, 1984, hal. 6-8.



sehingga pembangunan tidak terfokus pada pusat dan juga sebagai pengurangan jumlah penduduk di daerah rawan bencana yang kian hari kian mengkhawatirkan.

Pemindahan kawasan perkantoran pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang, juga berdampak pada perubahan sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat kawasan Air Pacah, sebagai lokasi baru pemerintah Kota Padang. Perubahan sosial yang dialami menyangkut hubungan interaksi antara orang, organisasi atau komunitas di kawasan Air Pacah. Pemindahan pusat pemerintahan ke Kawasan Air Pacah juga menimbulkan perubahan ekonomi, yaitu perubahan pendapatan, pembangunan, dan harga lahan. Salah satu indikator tersebut terlihat dari mulai pindahnya kegiatan ekonomi ke kawasan Air Pacah yaitu ditandai dengan semakin maraknya pembangunan ruko disepanjang jalan By Pass Padang.

## 1.6 Metode dan Sumber

Kajian ini menggunakan metode penelitian sejarah yang terdiri dari empat tahap yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi.<sup>26</sup> Langkah pertama adalah heuristik (pengumpulan data atau sumber), pengumpulan bahan dan sumber dilakukan melalui dua cara yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari sumber sekunder yang berkaitan dengan tema kajian. Dalam tahapan heuristik, dilakukan studi pustaka yaitu di perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya, perpustakaan Universitas Andalas, perpustakaan STKIP PGRI Sumatera Barat, perpustakaan Daerah Sumatera Barat dan beberapa sumber yang diakses melalui *e-library* seperti *google scholar*, *z-library* dan *google book*. Sumber pendukung

---

<sup>26</sup> Louis Goutsohlmk, *Mengerti Sejarah*, Jakarta: UI Press, 1995, hlm. 32.

untuk kelengkapan data karya ini menemukan beberapa dokumen yang relevan. di antaranya, kunjungan wawancara ke Bappeda Kota Padang, dalam tinjauan ini didapatkan mendapatkan hasil rapat BPRR tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah mengenai lokasi baru pusat pemerintahan Kota Padang yaitu PP No 26 Tahun 2011. Selanjutnya dalam kunjungan tinjauan data ke Dinas Pertanahan Kota Padang diperoleh dokumen berupa *Peta Situasi dan Status Tanah Kawasan Terminal Air Pacah tahun 2011* dan *Peta Kualifikasi Pembangunan Lahan Perkantoran Pusat Pemerintahan* yang baru. Kunjungan ke pustakaan, untuk memperkuat narasi mengenai konsep pemindahan dan sosial ekonomi merujuk pada beberapa sumber yang ditemukan di perpustakaan Universitas Andalas dan Perpustakaan Kota Padang. Beberapa dokumen yang telah dilakukan melalui tinjauan pustaka dilampirkan pada bagian akhir karya ini.

Penelitian juga dilakukan pada Pusat Dokumentasi Pemerintahan Kota Padang guna mendapatkan sumber primer berupa arsip-arsip pemerintah, seperti surat keputusan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Daerah, Keputusan Walikota Padang, yang terkait dengan pemindahan pusat pemerintahan Kota Padang. Penelitian lapangan menggunakan teknik sejarah lisan dengan metode wawancara. Pihak-pihak yang diwawancarai adalah orang-orang yang bersangkutan dengan pemindahan pusat pemerintahan ini. Wawancara dengan pejabat pemerintahan, tokoh masyarakat, pedagang, dan masyarakat sekitar kawasan Air Pacah, di antaranya Kepala Bappeda Kota Padang tahun 2011 yaitu Hervan Bahar, Nur Hakim selaku Infrawil Fungsional Perencanaan Ahli Muda Bappeda Kota Padang, Elvia Siskha Sari Bidang Litbang Fungsional Penelitian Bappeda Kota Padang, Suryo Nugroho Divisi Pengurus Barang Dinas Pertanahan

Kota Padang dan beberapa narasumber dari instansi terkait. Selain itu juga dilakukan wawancara ke beberapa masyarakat Air Pacah yang merasakan langsung dampak dari dipindahkannya pusat perkantoran pemerintah Kota Padang ke kawasan tersebut. Data narasumber dilampirkan pada bagian akhir karya ini.

Langkah kedua dari metode penelitian sejarah adalah kritik sumber, guna mendapatkan kebenaran dari sumber-sumber yang diperoleh. Kritik ini terdiri dari dua bentuk yaitu kritik ekstern dan kritik intern. Kritik ekstern ditujukan untuk melihat dan meneliti aspek luar dari sumber yaitu menyangkut kertasnya, tintanya, gaya tulisannya, kalimatnya, ungkapan kata-katanya, huruf dan semua penampilan luarnya. Kritik intern ditujukan untuk melihat kredibilitas isi atau informasi dari sumber tersebut.<sup>27</sup> Data-data yang di temukan di lapangan baik berupa data wawancara maupun dokumen harus melalui kualifikasi. Kualifikasi ini bertujuan untuk menyeleksi data yang ditemukan guna memperoleh data yang kredibel dan relevan dengan kajian yang sedang ditulis.

Langkah ketiga adalah interpretasi berupa penafsiran yang merujuk pada fakta-fakta yang dihasilkan. Fakta sejarah yang ditemukan kemudian dituangkan dalam bentuk tulisan yang bersifat deskriptif analistis. Tahap ini merupakan tahap menghasilkan sebuah karya sejarah dalam bentuk narasi kronologis. Salah satu dokumen yang ditemukan yaitu mengenai peta lahan yang disimpan oleh Dinas Pertanahan Kota Padang. Peta tersebut menunjukkan luas lahan kawasan perkantoran pemerintah kota Padang. Faktanya ialah perkantoran pemerintah Kota Padang yang baru dibangun di atas bekas Terminal Regional Bengkulu. Terminal tersebut merupakan salah satu aset pemerintah Kota yang sudah dilakukan pembebasan sejak tahun 1993. Keterkaitan dokumen peta dan hasil

---

<sup>27</sup> Kuntwijoyo, *Metode Sejarah*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994, hlm. 19-32.

wawancara menjadikan sebuah narasi ilmiah yang menggambarkan lahan dan proses pembangunan kawasan perkantoran Kota Padang.

Rekonstruksi yang imajinatif dari masa lampau berdasarkan data yang diperoleh dengan menempuh proses itu disebut dengan historiografi (penulisan sejarah).<sup>28</sup> Pada tahap penulisan, disajikan laporan hasil penelitian dari awal hingga akhir, yang meliputi masalah-masalah yang harus dijawab.<sup>29</sup> Historiografi adalah bentuk hasil akhir dari penelitian yang biasa disebut karya sejarah yang berjudul *Pemindahan Pusat Pemerintah Kota Padang dan Dampaknya Terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Air Pacah Tahun 2011-2020*.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan dan batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka analisis, metode penelitian dan sistematika penulisan. Latar belakang masalah menjelaskan alasan pentingnya dilakukan pendalaman untuk tulisan ini, serta menariknya topik ini untuk dikaji dan ditulis. Kemudian, batasan dan rumusan masalah yang membahas terkait permasalahan penelitian yang menjadi benang merah dalam kajian ini. Selanjutnya, konsep dan cara berpikir yang menjadi landasan dalam kajian ini, sehingga bab ini menjadi pijakan awal untuk menyelesaikan tulisan ini.

Bab II membahas mengenai gambaran umum kawasan penelitian. Sepintas juga membahas mengenai sejarah penamaan dan kondisi demografis Kelurahan Air Pacah. Gambaran umum kawasan Air Pacah, batasan alam dan batasan administrasi. Jadi pada bab ini membahas secara umum kawasan Air Pacah

---

<sup>28</sup> Louis Gottschlmk, *Mengerti Sejarah*, Penerjemah: Nugroho Notosusanto, Jakarta: UI Press, 2006, hlm. 39.

<sup>29</sup> Sugeng Priyadi, *Metode Penelitian Pendidikan Sejarah*, Yogyakarta: Ombak, 2012, hlm. 79.

Bab III membahas mengenai gempa bumi di Kota Padang tahun 2009 dan kondisi Kota Padang sebelum bencana tersebut. Selain itu bab ini juga membahas terkait wacana pemindahan perkantoran pemerintah Kota Padang ke Kawasan Air Pacah, sedangkan bagian terakhir bab ini akan menjelaskan mengenai proses pemindahan pusat pemerintahan Kota Padang ke Kelurahan Air Pacah.

Bab IV menjelaskan perubahan kehidupan masyarakat Air Pacah setelah menjadi perkantoran pemerintahan Kota Padang khususnya mengenai perubahan sosial ekonomi masyarakat Air Pacah, yang ditinjau dari data-data lapangan yang ditemukan. Kemudian pembahasan terakhir yaitu Bab V berisi kesimpulan dari karya ini.



