

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pertumbuhan penduduk di suatu negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan sarana dan pemenuhan hidup rakyatnya. Sudah merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut, terutama negara yang menganut paham *Welfare state*, sebagaimana halnya Indonesia.¹ Sehubungan dengan kewajiban tersebut, maka timbulah pertanyaan, bagaimanakah pemerintah mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam, baik yang ada di darat, di laut maupun udara yang tersedia, dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan tuntutan masyarakat yang berbeda-beda, sehingga tercapainya suatu tujuan negara, yaitu mensejahterakan masyarakatnya.

Konstitusi memberikan kewenangan kepada pemerintah melalui hak menguasai negara sebagaimana terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Penguasaan negara atas tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia meliputi kewenangan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang – Undang Pokok Agraria

¹ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Nuansa, 2008, hlm. 19.

(UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan hak menguasai negara memberikan wewenang untuk :²

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi.

Salah satu kegiatan ekonomi yang dilakukan untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat adalah melalui pembangunan. Mulai dari pembangunan sektor perumahan, industri, transportasi, perdagangan dan lain-lain.³ Aktivitas pembangunan tentu saja memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan diatas. Penggunaan lahan oleh setiap aktivitas pembangunan sedikitnya akan mengubah kondisi suatu lingkungan, apabila pembangunan tidak dilakukan secara cermat dan bijaksana, akan terjadi kemerosotan kualitas lingkungan dan bahkan memusnahkan kehidupan habitat tertentu. Karena baik pihak swasta, pemerintah pusat dan daerah maupun masyarakat sendiri saling berkometisi dalam mencari dan memperoleh lahan yang dibutuhkannya.⁴

Melihat kondisi tersebut, pembangunan di Indonesia, khususnya wilayah perkotaan, harus memiliki suatu perencanaan atau konsep tata ruang sebagai arahan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan, sehingga masalah

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djembatan, 2003, hlm.270-278.

³ *Ibid*, hlm. 20.

⁴ Eko Budihrdjo, *Penataan Ruang Pembangunan Perkotaan*, Bandung: Alumni, 2011, hlm. 67.

yang timbul dapat diminimalisir. Karena lahan yang tersedia tidak bertambah namun penduduk semakin banyak serta perkembangan teknologi semakin pesat, maka penataan ruang sangat diperlukan supaya tidak terjadi masalah dikemudian hari. Sehingga hakikat pembangunan yang berarti pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia dapat tercapai.⁵

Mal merupakan salah satu bangunan yang menunjang kegiatan ekonomi dalam sektor perdagangan, Mal adalah jenis dari pusat perbelanjaan yang secara arsitektur berupa bangunan tertutup dengan suhu yang diatur dan memiliki jalur untuk berjalan yang teratur sehingga berada di antara antar toko-toko kecil yang saling berhadapan, karena bentuk arsitektur bangunannya yang melebar (luas), umumnya sebuah mal memiliki tinggi tiga lantai.⁶ Dampak pembangunan mal menjadikan kawasan ramai, akses ekonomi masyarakat menjadi terbuka dan kultur kota semakin terbangun. Namun beban suatu kota akan bertambah karena adanya mal, yaitu biaya transportasi meningkat, kemacetan, polusi, masalah perpajakan, ketidakseimbangan ekonomi, dan ketidak teraturan kota.⁷

Dalam rangka mencegah dampak negatif tersebut, pemerintah membentuk Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dalam Pasal 11 ayat (2) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan

⁵ Rinaldi Mirsa, *Elemen Tata Ruang Kota*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hlm . 23.

⁶ <https://id.wikipedia.org/wiki/Mal>, diakses tanggal 21 September 2015, pukul 10.17

⁷ Widiana Utami Putri, “Pengaruh Pusat Perbelanjaan Terhadap Keberadaan Aktivitas Perdagangan Di Sekitarnya,” (Skripsi, Universitas Diponegoro,2005),1.

Ruang, bahwa pemerintah kota mempunyai wewenang dalam pelaksanaan ruang wilayah kota yang meliputi, perencanaan tata ruang wilayah kota, pemanfaatan tata ruang wilayah kota, dan pengendalian pemanfaatan tata ruang wilayah kota. Kewenangan tersebut menjadi kewenangan daerah karena penataan ruang merupakan urusan wajib pemerintah sebagaimana dalam Pasal 12 ayat (1) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.⁸ Hal tersebut sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang seluas – luasnya yang berarti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.⁹ Di Kota Padang hal tersebut diatur oleh Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030.

Kawasan Perdagangan dan jasa di Kota Padang diatur pada Pasal 69 Ayat (2) huruf a Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030, menyebutkan bahwa kawasan perdagangan dan jasa regional dikembangkan di Kecamatan Padang Barat, Padang Utara, Padang Selatan dan Padang Timur. Jika dikaitkan dengan pendirian Mal Padang Landmark yang berupa pusat perbelanjaan dan hotel di Jalan Khatib Sulaiman, lokasinya terletak pada wilayah administrasi Padang Utara. Namun pada Peraturan Daerah Nomor 04

⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 35.

⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm.107.

Tahun 2012 itu juga secara khusus menegaskan bahwa untuk Jalan Khatib Sulaiman sebagaimana diatur pada pasal 70 Ayat (3), yakni sebagai koridor yang ditetapkan sebagai kawasan perkantoran Pemerintahan Provinsi. Artinya kawasan itu disebutkan secara hukum dengan tegas dan telah ditetapkan peruntukannya menjadi kawasan perkantoran Pemerintahan Provinsi. Maka koridor yang diperuntukkan sebagai kawasan perdagangan dan jasa regional sebagaimana yang dimuat dalam pasal 69 ayat (2) diatas adalah selain koridor Jalan Khatib Sulaiman yang terletak di Kecamatan Padang Utara sehingga lokasi pembangunan mal dan hotel tersebut bertentangan dengan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030.

Berdasarkan uraian diatas berarti pemerintah Kota Padang tidak boleh mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan untuk pembangunan mal dan hotel tersebut karena bertentangan dengan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030, namun kenyataannya pemerintah Kota Padang tetap mengeluarkan izin terhadap pembangunan mal tersebut.¹⁰ Sehingga pengendalian pemanfaatan ruang yang terdapat pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030 tidak berjalan sesuai dengan kenyataan sehingga penulis mengangkat permasalahan ini berkaitan dengan peran pemerintah dalam memberikan Izin Mendirikan

¹⁰ <http://padang.go.id/index.php/informasi-artikel/berita/293-hanya-keluarkan-dua-izin-untuk-padang-land-mark>, diakses tanggal 21 September 2015, pukul 11.24

Bangunan dalam kaitannya dengan pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Padang.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses pelaksanaan pemberian Izin Mendirikan Bangunan Mal Padang Landmark ?
2. Apa akibat hukum dari pemberian Izin Mendirikan Bangunan Mal Padang Landmark ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas maka tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan pemberian Izin Mendirikan Bangunan Mal Padang Landmark.
2. Untuk mengetahui solusi hukum administrasi yang dapat diberikan terkait dengan pemberian Izin Mendirikan Bangunan Mal Padang Landmark .

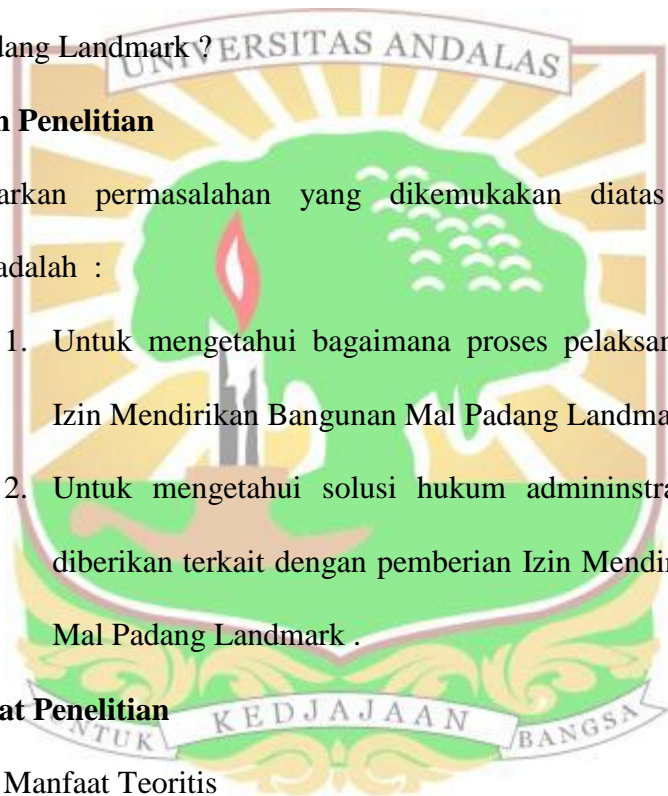
D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Tata Ruang.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan sumbangan pikiran untuk masyarakat dan pemerintah khususnya Pemerintah Kota Padang dalam menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan.



E. Metode Penelitian

Agar tujuan dan manfaat dari penelitian ini dapat tercapai sebagaimana yang telah ditetapkan, maka untuk itu diperlukan metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam memperoleh data yang maksimal dalam mengadakan penelitian sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah ini berupa yuridis sosiologis, yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.¹¹

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan serta menjelaskan suatu keadaan yang diperoleh melalui penelitian di lapangan bagaimana Pemberian Izin Pendirian Mal Padang Landmark Dalam Kaitannya Dengan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kota Padang.

3. Sumber dan jenis data

a. Sumber Data

Sumber data yang dilakukan dengan penelitian lapangan (*field research*) yaitu di kantor Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang dan Badan Perencanaan Dan Pembangunan Daerah Kota Padang (BAPPEDA Kota Padang).

¹¹ Soemitro dalam Soejono & Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005, hlm.26.

a. Jenis Data

1. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan yang menggunakan metode wawancara terarah (*directive interview*)

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang bersumber :

1. Bahan hukum primer ini pada dasarnya merupakan bentuk himpunan peraturan perundang – undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang berkaitan dengan penataan ruang diantaranya :

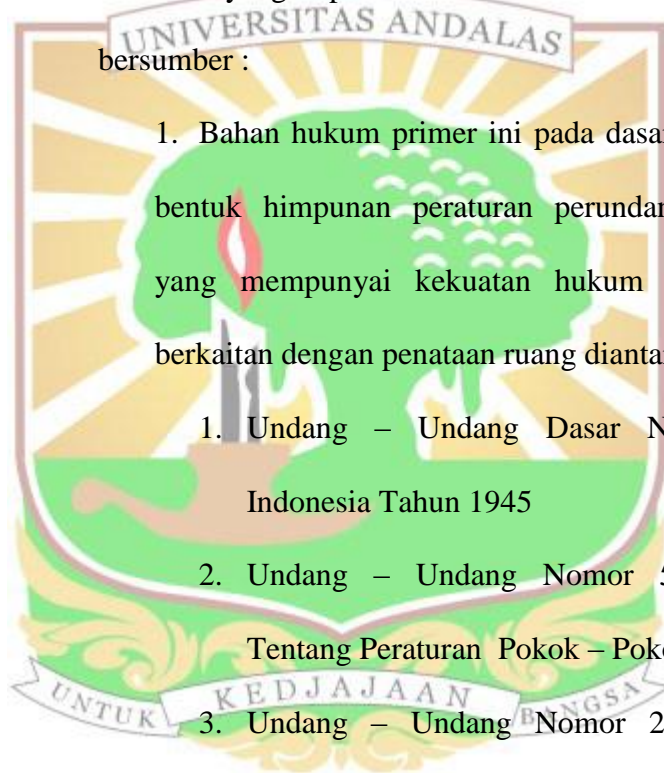
1. Undang – Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945

2. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok – Pokok Agraria

3. Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

4. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

5. Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan



6. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008
Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
7. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor
24/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Teknis Izin
Mendirikan Bangunan Gedung
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32
Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian Izin
Mendirikan Bangunan

9. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun
2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
Kota Padang Tahun 2010-2030

2. Bahan hukum sekunder ini pada dasarnya memberikan penjelasan atau keterangan – keterangan mengenai peraturan perundang – undangan, berbentuk buku yang ditulis oleh sarjana hukum, literatur – literatur hasil penelitian yang dipublikasikan, makalah, jurnal – jurnal hukum dan data – data lain yang berkaitan dengan judul penelitian.¹²

3. Bahan hukum tersier ini pada dasarnya bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam

¹² *Ibid*, hlm. 57.

menterjemahkan istilah yang digunakan dalam penelitian ini. Bahan ini didapat dari kamus hukum dan ensiklopedia, serta *Browsing* Internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan penulisan yang berhubungan dengan penelitian.¹³

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.¹⁴

Dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara terarah (*directive interview*) dimana keluwesan wawancara tetap dipertahankan hanya didalam hal ini berstruktur. Hal yang perlu diperhatikan antara lain¹⁵ :

- a. Rencana melaksanakan wawancara,
- b. Mengatur daftar pertanyaan serta membatasi jawaban – jawaban,
- c. Memperhatikan karakteristik pewawancara maupun yang diwawancara,

¹³ *Loc.Cit.*

¹⁴ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm.196.

¹⁵ *Ibid*, hlm.229.

- d. Membatasi aspek – aspek masalah yang diperiksa.

Adapun yang diwawancara adalah, Kepala Dinas Tata ruang Dan Tata Bangunan Kota Padang dan Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan (BAPPEDA) Kota Padang

- b. Studi Dokumen

Melihat, meneliti, dan mengumpulkan bahan – bahan hukum yang terkait dengan penelitian.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

- a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing*, yaitu data yang diperoleh akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data – data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.

- b. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data penelitian bersifat kualitatif, yaitu berdasarkan Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku dan pendapat para ahli. Selanjutnya disusun dalam bentuk uraian kalimat secara sistematis.¹⁶

¹⁶ *Ibid*, hlm.98