

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan dilakukan oleh berbagai negara memiliki orientasi terhadap perbaikan mengangkat taraf hidup masyarakat menjadi lebih sejahtera. Kesejahteraan suatu negara dipengaruhi dengan besaran aset atau modal yang dimiliki oleh sebuah negara. Hal ini memunculkan transformasi pada hubungan antara kota dan desa beserta sistem kapitalisme kontemporer yang menghasilkan bentuk spasial baru. Membuat ruang abstrak yang telah diciptakan oleh imperatif ekonomi kapitalis dan keterlibatan negara dalam mengelola dan dominasi ruang pada masa lalu (Butler, 2009: 15). Terbebas dari sebuah ideologi, fungsi penyelenggaraan negara sebagai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat didahulukan terutama bagi negara berkembang. Di Indonesia, Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) merupakan sebuah pandangan dan usaha pembangunan dari pemerintah (Budiardjo Miriam, 2004: 56).

Kebijakan pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah disebut kebijakan publik dilihat dari adanya proses modernisasi tata ruang kota ditandai dengan urbanisasi, peremajaan dan pembangunan kawasan perkotaan. Proses kebijakan modernisasi perkotaan membuka ruang aktifitas masyarakat saling mempengaruhi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, beragam aspek memiliki andil dalam pembuatan kebijakan pembangunan pada setiap daerah di Indonesia. Adanya perbedaan persepsi dalam penyelenggaraan tata ruang dari kewenangan yang

terjadi pada otonomi daerah. Terdapat berbagai macam dimensi yang dimiliki ruang pada setiap daerah. Hal ini dikarenakan ruang bukan hanya sebagai lokasi geografis atau fisik dan sebagai komoditas, namun merupakan instrumen politik, bagian dari hubungan produksi dan kepemilikan properti, dan ekspresi kreatif sosial dan estetika.

Menertibkan dan mengendalikan yang merupakan bagian dari tujuan aturan tata ruang nasional. Menjadikan aturan tersebut beragam perspektif diturunkan hingga sampai ke daerah, karena disesuaikan dengan kemampuan masyarakat lokal, dan kondisi geografis dari daerah Indonesia yang heterogen. Disisi selanjutnya kepentingan masyarakat secara sistematis dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam urusan penataan ruang. Kecenderungan timbulnya berbagai kepentingan pada pemanfaatan ruang di daerah, membuat rencana tata ruang di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, antar daerah menjadi tidak selaras dengan kebijakan rencana tata ruang nasional (Suharyo, 2017: 2).

Hal ini akan menjadi persoalan global dikarenakan terdapat bermacam dinamika penghuni (*citizen*) dalam upaya pembangunan kota (*city*). Terlebih demokrasi menjadi suatu bentuk sistem pemerintahan di berbagai negara. Sehingga bentuk harmoni kewilayahan yang didambakan menjadi pilihan pengelolaan wilayah dalam rangka keterkaitan desa-kota (Sitorus, 2015: 56). Menurut Konferensi Menteri Eropa (2010: 12) perencanaan tata ruang wilayah (*spatial planning*) merupakan sebuah ekspresi dari berbagai kebijakan sosial, budaya, ekonomi, dan ekologi yang diberikan dalam kerangka geografis. Dapat diartikan sebagai beragam disiplin ilmu seperti

science, kebijakan, politik bahkan teknik administrasi melakukan pengembangan melalui pendekatan interdisipliner dan komprehensif terhadap keteraturan ruang.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, sifat partisipatif dengan dasar sosial budaya lokal secara bersama-sama dilaksanakan, disusun, dan diawasi oleh *stakeholders* kota. Hal ini berguna dalam mengadaptasi kemampuan dari kondisi daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan perencanaan (Anggraini, 2010: 3). Mekanisme formulasi kebijakan tersebut dianggap cukup efektif menjamin aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga hasilnya dapat dinikmati dan dirasakan terhadap kontrol dalam perencanaan tata ruang.

Seiring dengan perkembangan kebutuhan kebijakan pembangunan kota untuk menjaga dan mempertahankan keseimbangan proses atau kondisi wilayah dimasa mendatang. Masyarakat diperkenalkan dengan pemahaman mengenai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Kebijakan pembangunan berkelanjutan dijadikan sebuah instrumen hukum beragam kepentingan dari pembangunan daerah dan pusat, daerah pendamping, sektor dan pemangku kepentingan dengan cara terpadu, seimbang serasi, dan selaras. Berarti implikasi pembangunan skala nasional, provinsi dan kabupaten dihasilkan dari proses politik kebijakan dengan ditandai adanya penyusunan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah). Wewenang dari penyelenggaraan penataan ruang meliputi aktifitas pengaturan, pembinaan, dan batas administratif wilayah. Pendekatan dipakai dalam usaha pelaksanaan dan pengawasan ruang¹.

¹ Dalam meningkatkan pengelolaan tata ruang, mengingat bahwa ruang merupakan sarana bertujuan menegaskan kembali nilai guna dan kreativitas atas pertukaran dan dominasi, kecenderungan politik kontra-hegemonik dan emansipatoris harus mengarah pada pengelolaan ruang secara mandiri. Dengan

Sebagai bentuk wadah maupun tempat secara fungsional, ruang dibutuhkan oleh setiap individu. Secara implisit maupun eksplisit pembangunan fisik yang telah lama berjalan ini kebutuhan lahan dapat didispensasi walaupun berbeda dengan kebutuhan awalnya². Setiap aktor dalam ruang lingkup pemerintah maupun diluar pemerintah, terdapat perebutan dan kontestasi dari ruang-ruang kota termasuk dalam lingkungan masyarakat dan kekuatan investor maupun pengembang (Aminah, 2016: 66). Ini memunculkan istilah *stakeholders* yang terlibat dalam dinamika penataan ruang.

Dinamika spasial yang terjadi diarah tata ruang kota sebenarnya membutuhkan *political will* dari pemerintah dalam membangun perkotaan berkelanjutan. Terjadinya kontestasi ruang setelah era reformasi ini terjadi karena berbagai latar belakang dengan dimensi ekologi, sosial dan ekonomi yang tidak secara berimbang. Pemahaman ini terlihat dalam penyusunan RTRW, yang bagaimana pola ruang dikonstruksi hingga menimbulkan perebutan oleh aktor dalam kepentingannya. Kepentingan dari setiap konstruksi ruang meliputi taman, ruang terbuka hijau, rekayasa lalu lintas, jaringan transportasi, maupun pendirian bangunan dan lainnya.

demikian, hubungan antara negara dan warganya dibingkai oleh perjuangan didefinisikan oleh lefevre sebagai hak atas kota atau hak atas kehidupan perkotaan. Kelangsungan semua strategi politik transformatif sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk menghasilkan, menyesuaikan, dan mengatur ruang sosial dalam Chris butler, hlm 18

² sehingga terdapat hubungan timbal balik yang dilakukan oleh pemerintah kota sebagai representasi dari sistem kapitalis dalam mengatur dan merasionalisasikan ruang produksi maupun reproduksi ruang sosial ekonomi, terciptanya ruang dominan ini dimiliki oleh pengembang, investor dan kapitalis. Sebagai instrumen politik perda RTRW merupakan suatu sasaran yang dapat ditandai dengan benturan kepentingan gagasan, kebijaksanaan, program antar kelompok.

Secara teoritik, secara keseluruhan pembangunan ruang wilayah dapat menyeimbangkan kepentingan yang ada di lokal masuk kedalam tujuan nasional. Pendekatan yang dilakukan selama ini berupa pengamatan secara *historical* dan perilaku ekonomi yang ada disuatu wilayah. Perencanaan seringkali mengalami hambatan akibat kegagalan prediksi yang jika hanya dengan pendekatan ini. Oleh karenanya dibutuhkan kemampuan dan kejelian para aktor perencana wilayah ditambah beragam pendekatan ilmu menjadi sebuah kebutuhan dalam membangun perencanaan dalam wilayah yang memiliki karakteristik heterogen seperti di Indonesia (Bappeda Kota Padang, 2019: 30-31).

Dalam kajian *sosio-spasial planning*, ruang dikonstruksi merupakan bentuk dari ruang sebagai alat pemikiran dan tindakan sehingga terciptanya kekuasaan dan menciptakan kontrol (Lefebvre, 1991: 26). Berbeda dengan praktiknya, penataan ruang meliputi ruang yang diproduksi dan produksi ulang dari suatu ruang. Dalam fenomena ini terdapat sebuah perjuangan dari stratifikasi sosial dalam menguasai dan mendapatkan ruang. Hal ini membuat tata ruang lebih dari persoalan pro dan kontra ekologi, yang berarti juga termasuk dalam persoalan politik dengan pendekatan yang menganalisis arah pembangunan kota.

Tata ruang menjadi persoalan politik dapat dilihat pada tingkat skala wilayah yang berbeda dalam mengatur dan pendekatan yang strategis terhadap pembahasan perumusan. Beragam penelitian memberikan tawaran solusi dalam permasalahan yang kompleks menggabungkan hubungan kemampuan untuk menciptakan gabungan dari

visi strategis dengan tindakan (Albrechts, 2004). Bahkan timbul kritikan, pertentangan dan peran dalam melakukan transformasi. Fenomena ini terlihat dalam lima tahun perkembangan penelitian, baik dalam konteks penataan ruang dan kebijakan publik.

Pada konteks perencanaan lintas tingkatan, mengharuskan adanya kolaborasi antara tingkat nasional dengan sub-nasional dapat memberikan visi bersama dan arahan yang konsisten di antara tingkat dan sektor administratif (Bac u et al., 2020; Gregorio et al., 2019). Berbeda dengan hasil penelitian Siti Aminah (2016) terdapat aktor (masyarakat, pemerintah, dan investor) pada tingkatan otoritas daerah kota yang menjadi variabel independen dalam pelanggaran dari pelaksanaan aturan RTRW. Ruang sebagai produk politik ini, memungkinkan tidak memiliki rasio yang sama dalam penguasaan ruang antar aktor.

Hasil evaluasi di wilayah perkotaan, dalam praktiknya kebijakan baru yang telah dirancang dan diimplementasikan tanpa disertai pertimbangan atas kebijakan tersebut berinteraksi dengan kebijakan yang telah ada (Annas & Rusnaedy, 2020; Nafiah et al., 2022). Disisi implementasi, instrumen ini tidak berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari konteks yang lebih luas yakni terdapat ragam interaksi pada sektor pemerintah, swasta dan masyarakat. Penelitian lainnya menjawab kelemahan di sisi pemerintah, terlihat jelas koordinasi antar lembaga memiliki kekosongan komunikasi. Pihak pembuat kebijakan dan implementor tidak dapat merepresentasikan tindakan sebagaimana mestinya dokumen ancaman resiko bencana yang telah disusun.

Penataan ruang kota tidak secara parsial tetapi harus dilakukan secara terencana dan berkelanjutan (Djunire et al., 2018; Putera et al., 2020; Sulmiah et al., 2019).

Penelitian dengan pendekatan yuridis juga telah dilakukan pada beberapa daerah di Indonesia seperti Provinsi Riau, Kabupaten Mamuju, dan Kota Banda Aceh dengan iklim investasi yang tinggi. Selain infrastruktur, hambatan investasi di Indonesia yakni ketidakpastian hukum. Meskipun investasi memiliki kontribusi yang sangat signifikan bagi pendapatan daerah, pemerintah tidak berani memberikan izin bagi investor disebabkan belum selesainya RTRW sebagai landasan penggunaan ruang/lahan (Hasnati et al., 2018; I'aannah & Tri Widodo, 2021; L.H & Hasyim, 2017; Musyafir et al., 2020). Berbeda dengan hasil penelitian ini, kendala yang ditemui setelah diimplementasikannya Perda RTRW yakni timbulnya konflik antara pihak masyarakat dan perusahaan diakibatkan perebutan penguasaan akses Sumber Daya Alam (SDA) telah kuasai oleh pihak perusahaan. Pemerintah daerah memiliki kecenderungan mengabaikan aturan RTRW dan sikap memihak kepada investor sehingga tidak berfungsi sebagaimana mestinya alat pengatur dan jembatan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi (Hakim et al., 2017).

Kasus horizontal sinergitas lainnya, minim pemahaman masyarakat dan penyaluran informasi mengakibatkan adanya aktifitas pembangunan sebelum ijin pemanfaatan ruang diproses. Bahkan masyarakat melaksanakan pemanfaatan ruang di kawasan pesisir Prov. Sumatera Barat diakibatkan belum adanya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang dimiliki oleh pemda kota dan kabupaten (Adiyanta, 2018;

Kurniawan Dody et al., 2021; Obot & Setyawan, 2017; Rosari, 2010; Tay & Rusmiwari, 2019). Oleh karena itu komunikasi yang selalu terjalin menjadikan kebijakan tersebut lebih partisipatif dalam hal pembangunan jangka menengah maupun jangka panjang.

Beragam faktor seperti komunikasi, sumberdaya, sikap bahkan birokrasi memang memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan Perda RTRW. Tetapi faktor ini masih dianggap belum optimal diimplementasikannya, meskipun pembuatan Perda telah disusun baik dan sistematis (Muhajir, 2017; Salim, 2017; Surchaman & Saputri, 2017). Munculnya kebijakan-kebijakan alih fungsi lahan dengan paradigma pembangunan berkelanjutan masih mengedepankan fungsi-fungsi ekonomis dibandingkan fungsi sosio-ekologis bagi masyarakat, bahkan terdapat kebijakan yang tidak menempatkan sehingga sebagai subjek kebijakan (Atthahara & Rizki, 2019; Bachry, 2019; Beta, 2017; I'aannah & Tri Widodo, 2021). Paradigma pembangunan berkelanjutan yang selalu berdampingan dengan kepentingan ekonomis, namun program ini seharusnya bersifat partisipatif agar dapat menjadi acuan dalam menguraikan kebutuhan masyarakat seperti kesejahteraan, keselamatan, keamanan, dan kenyamanan sehingga terciptanya peningkatan kualitas penataan ruang kota.

Dalam upaya peningkatan kualitas penataan ruang kota secara partisipatif, sebuah kebijakan dirumuskan melalui tahapan agenda setting untuk mengumpulkan masalah/*issue* agar dapat ditindaklanjuti. Seperti halnya pembuatan kebijakan dalam beberapa negara dengan memakai konsep agenda setting dalam penelitian Peter B.

Mortensen (2010) dengan judul *Perhatian Politik dan Kebijakan Publik: Studi Tentang Bagaimana Agenda Setting Penting* melihat bagaimana dan mengapa agenda kebijakan berubah dari waktu ke waktu. Penelitian ini memakai pendekatan kuantitatif dengan lokasi penelitian di Denmark. Dengan hasil hukum dan ketertiban serta pertahanan menjadi masalah menarik untuk dijadikan suatu kebijakan, ini disebabkan oleh perubahan besar dari perang dingin dalam konteks keamanan internasional politik pertahanan Denmark.

Selanjutnya penelitian oleh Xinseng Liu (2010) berjudul *Memahami Pembuatan Kebijakan Lokal: Persepsi Elit Kebijakan tentang Penetapan Agenda Lokal dan Pemilihan Kebijakan Alternatif*. Hasil kajian penelitian melihat kekuatan dan faktor kunci dari relatif kepentingan penetapan agenda lokal dalam kerangka multi-aliran Kingdon. Penelitian ini dilakukan dengan metode kuantitatif pada berbagai wilayah organisasi pada tiga wilayah di pantai teluk Amerika Serikat dengan 271 responden.

Hasil yang dicapai oleh Liu menemukan bahwa aktor pemerintah dan kelompok kepentingan merupakan tingkat pertama dan terpenting dalam proses kebijakan lokal. Dilanjutkan oleh masyarakat umum, pakar, dan aktor pemilu. Sedangkan media masa menjadi kekuatan yang lemah dalam agenda proses ditingkat lokal. Masalah yang muncul ditingkat lokal dipengaruhi oleh konsensus dan pembangunan koalisi, tidak seperti kebijakan nasional yang sebagian besar dipengaruhi oleh mood dan opini publik.

Beragam penelitian telah dilakukan dalam tema penataan ruang wilayah maupun agenda setting. Membuktikan bahwa terdapat tingginya kompleksitas perumusan kebijakan yang bersifat jangka menengah dan jangka panjang. Kompleksitas ini dari beragam permasalahan dalam pembuatan kebijakan merupakan suatu upaya pemerintah dalam mendapatkan kebijakan yang lebih berkualitas dari sebelumnya. Seperti halnya dengan pembuatan kebijakan kota metropolitan berbasis mitigasi bencana dengan didukung oleh pengembangan sektor perdagangan, jasa, industri, dan pariwisata yang terdapat dalam pembuatan Perda No. 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030 dengan menghadapi beragam permasalahan pada saat penerapannya.

Penelitian ini bermaksud menambahkan penjelasan tentang bagaimana konsep agenda setting diterapkan dalam penataan ruang pada pemerintah daerah. Satu kasus yang menarik untuk dielaborasi dalam penelitian ini adalah agenda setting dalam penataan ruang di Kota Padang yaitu kota metropolitan berbasis mitigasi bencana. Agenda Setting dalam Penataan Ruang di Kota Padang (Studi Kebijakan Perda No.4 Tahun 2012 tentang Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030) yang banyak menerapkan prinsip-prinsip agenda setting.

Penelitian tentang penataan ruang sudah banyak dilakukan di antaranya: Galang Geraldly (2017), Helda Rantih (2017), Siti Aminah (2016), T Nazaruddin & Manfarisyah (2018), Agus Lukman Hakim (2019) Supriadi Takwim (2021). Kajian mereka kebanyakan membahas masalah tata ruang wilayah dalam implementasi dan

organisasi publik. Amat disayangkan tidak banyak penjelasan diberikan oleh para ahli bagaimana penataan ruang digunakan dalam melihat agenda setting di daerah. Padahal dalam perkembangan tata ruang wilayah saat ini peran agenda setting menjadi sangat krusial dalam mengembangkan kapasitas dan kualitas ruang pada kebijakan publik. Konsep Agenda Setting dari Nikolaos Zahariadis mengkaji lebih mendalam cara kerja para aktor penyusunan masalah dalam kebijakan agar dapat atau tidak ditanggapi oleh *political system*.

1.2 Rumusan Masalah

Pada perkembangan sosial, ekonomi dan fisik kota juga dirasakan oleh Indonesia akibat dampak globalisasi industri di akhir abad 20³(Ruang Direktorat Jenderal Penataan, 2003: 352). Pemberlakuan kebijakan ini tak urung memicu eksese, serta membangkitkan semangat otonomi daerah. Kesadaran pemerintah pusat akan pentingnya kebijakan tata ruang ditunjukkan dalam UU No. 26 Tahun 2017 tentang Penataan Ruang merupakan produk kebijakan strategis tetapi terbatas ketersediaannya dalam pembangunan perkotaan. Indonesia sebagai wilayah memiliki nilai strategis tidak menutup kemungkinan memiliki kawasan yang rawan dengan bencana alam. Secara alamiah, hal ini mampu mengancam keamanan, keselamatan dan kesejahteraan bangsa.

³ Tercermin pada peningkatan permintaan lahan untuk kawasan industri dan pemukiman baru serta meningkatnya investor baik modal asing dari beragam industri, properti dan jasa. Kawasan manufaktur beralih kepada kegiatan bisnis keuangan dan jasa yang dikonsentrasikan pembangunan dalam pusat kota. Sehingga kawasan ini direkonstruksi menjadi kawasan supermal, bisnis, perkantoran dan sebagainya. Dampaknya terlihat pergeseran pemukiman ke arah peri-peri (pinggiran). Lihat Dalam Direktorat Jenderal Penataan Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia*, 2003. Hlm. 352

Kota Padang sebagai Ibu Kota Provinsi Sumatera Barat memiliki jumlah luas wilayah 694,96 km² dengan jumlah penduduk 939.112 jiwa dan kepadatan 1.351,32/km². Sebagai Ibu Kota yang memiliki fungsi strategis juga memiliki fungsi sebagai pusat pelayanan utama di bidang pemerintahan, kesehatan, ekonomi, pemukiman dan pendidikan. Sehingga dengan jumlah penduduk yang padat, mempengaruhi perkembangan serta pertumbuhan Kota Padang.

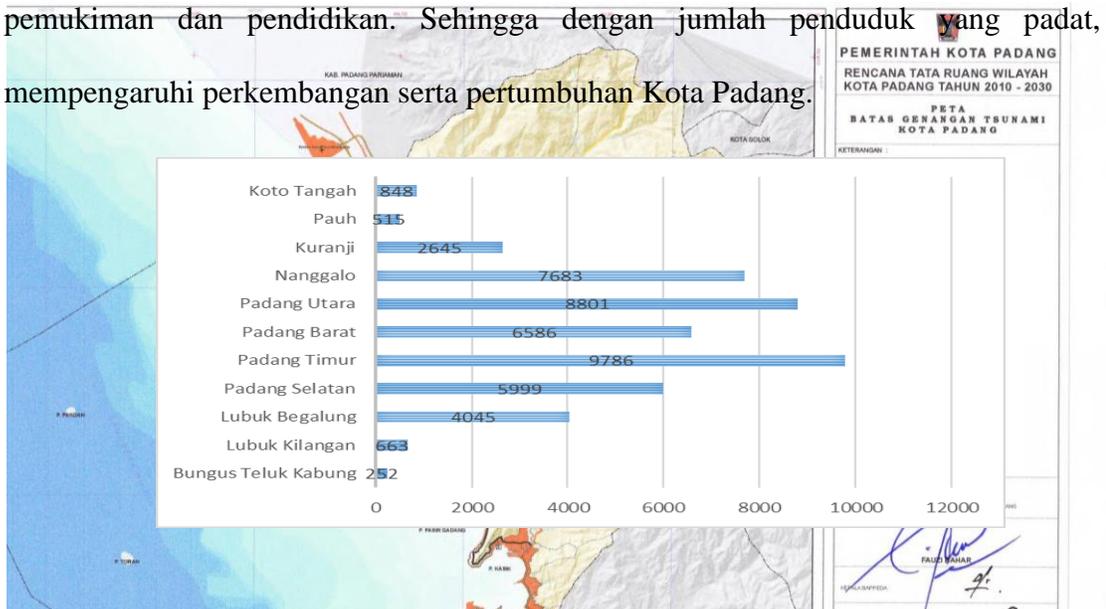


Diagram 1.1 Tingkat Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Padang

Perhatian terhadap regulasi Tata Ruang Wilayah dalam skala daerah ternyata dialami oleh Kota Padang dituang dalam peraturan daerah (perda) RTRW No. 04 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang pada pasal 5 sebagai wilayah urban metropolitan berlandaskan mitigasi bencana dan pengembang sektor jasa, pariwisata, industri dan perdagangan menjadi faktor pendukung dalam menciptakannya. Dinamika di daerah dapat saja membuahkan hasil deregulasi, namun di sisi lain kebijakan daerah dapat bergeser ke arah kemunduran. Konsep spasial strategis saat ini diterima dan diterapkan dalam bingkai mitigasi bencana, investasi dan pembangunan daerah.



Sumber: Perda No. 4 Tahun 2012

Gambar 1.1 Peta Batas Genangan Tsunami

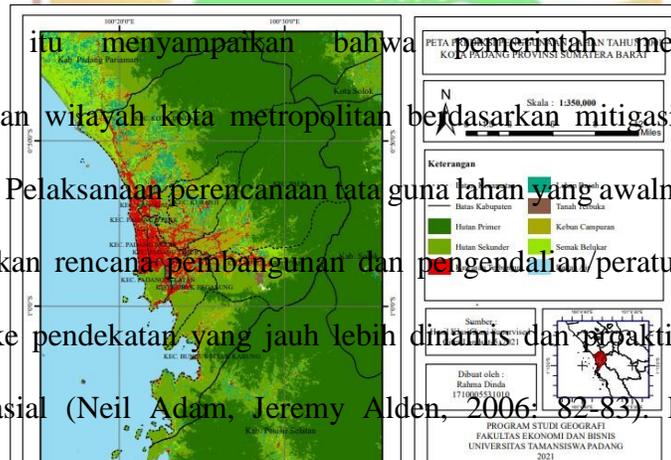
Hal ini terlihat pasca gempa di Kota Padang yang terjadi di akhir September 2009. Pemerintah menginginkan pembangunan ruang kota direkonstruksi ulang dengan dilakukannya pembahasan perda RTRW Kota Padang pada tahun 2010 (Hukumonline, 2010). Akibat dari bencana gempa tektonik ini dimanfaatkan secara baik oleh pemerintah untuk merealisasi rencana pemindahan kawasan pusat pemerintah Kota Padang ke wilayah Aia Pacah. Tidak hanya sampai di sana, pemerintah daerah juga melakukan revisi menarik dukungan *stakeholder* terhadap perda RTRW agar mendorong pembangunan kota pasca gempa. Serta keinginan pemerintah untuk menarik investor dan menghadapi MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN).

Tabel 1.1 Rasio Pengusaha Perdagangan Kota Padang

Perusahaan Perdagangan	Jumlah Menurut Skala Usaha		
	2019	2020	2021
Besar	2.447	2.447	2.447
Menengah	13.480	13.485	13.486
Kecil	33.101	33.132	33.133
Mikro	1.844	1.850	1.907
Jumlah	50.872	50.914	50.974

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Padang, 2022

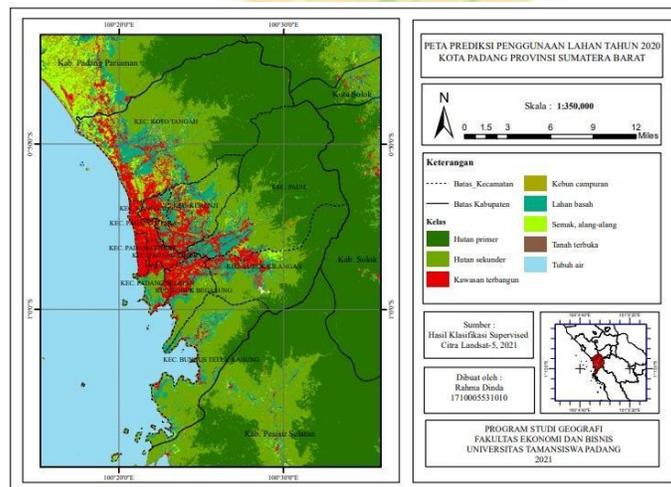
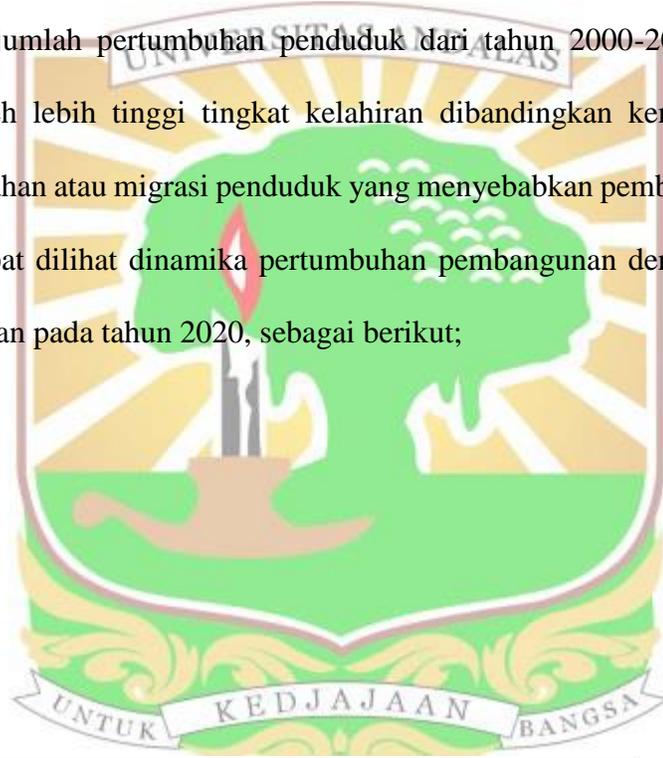
Perda RTRW No. 4 Tahun 2012 Kota Padang merupakan dasar aturan dengan jangka panjang untuk tahun 2010-2030. Mahyeldi Ansharullah sebagai Walikota Padang saat itu menyampaikan bahwa pemerintah menyepakati untuk mempertahankan wilayah kota metropolitan berdasarkan mitigasi bencana (Harian Haluan, 2017). Pelaksanaan perencanaan tata guna lahan yang awalnya pasif dan teknis dalam melakukan rencana pembangunan dan pengendalian/peraturan pembangunan telah meluas ke pendekatan yang jauh lebih dinamis dan proaktif untuk memandu perubahan spasial (Neil Adam, Jeremy Alden, 2006: 82-83). Perencanaan yang dulunya hanya dikenal sebagai perencanaan “tradisional” hanya membatasi lahan kota bahkan kelurahan, telah membuka agenda baru pada tingkat regional dan berkelanjutan yang telah memberikan dampak besar. Dapat dilihat peta proyeksi arah perkembangan Kota Padang dari Rahma Dinda (2022):



Sumber: (Dinda et al., 2022)

Gambar 1.2 Peta Klasifikasi Penggunaan Lahan Tahun 2001

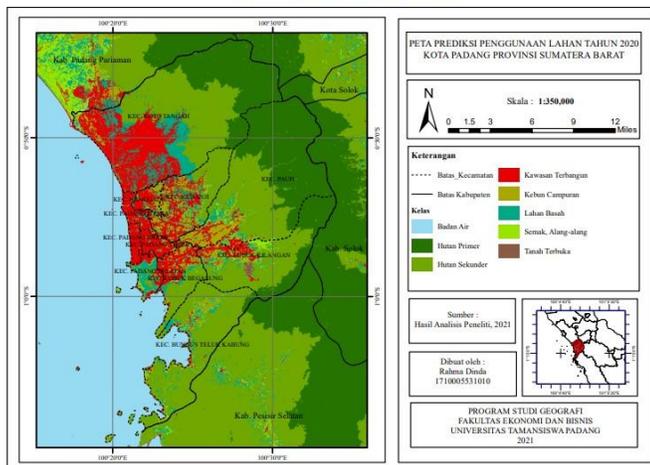
Secara administratif pemerintah daerah kota padang memiliki 11 kecamatan. Kota Padang memiliki potensi laju pertumbuhan penduduk mencapai 0.52% jika dianalisis dari jumlah pertumbuhan penduduk dari tahun 2000-2020. Hal tersebut dipengaruhi oleh lebih tinggi tingkat kelahiran dibandingkan kematian, selain itu adanya pemindahan atau migrasi penduduk yang menyebabkan pembangunan semakin meningkat. Dapat dilihat dinamika pertumbuhan pembangunan dengan melihat peta penggunaan lahan pada tahun 2020, sebagai berikut;



Sumber: (Dinda et al., 2022)

Gambar 1.3 Peta Klasifikasi Penggunaan Lahan Tahun 2020

Pengaruh dari pertumbuhan penduduk memiliki dampak terhadap peningkatan kebutuhan lahan pemukiman. Kebutuhan lahan pemukiman akan sejalan dengan pertumbuhan penduduk, dikarenakan dalam dinamika pembangunan kota memiliki daya tawar tersendiri bagi investor/swasta untuk ikut serta dalam perkembangan kota. Oleh karena itu, perlu adanya upaya perencanaan dan kontrol perkembangan kota. dapat dilihat dengan peta *Land Change Modeller (LCM)* diatas, melalui penggunaan lahan citra Landsat-5. Sehingga dapat diprediksi penggunaan lahan, seperti Gambar berikut;

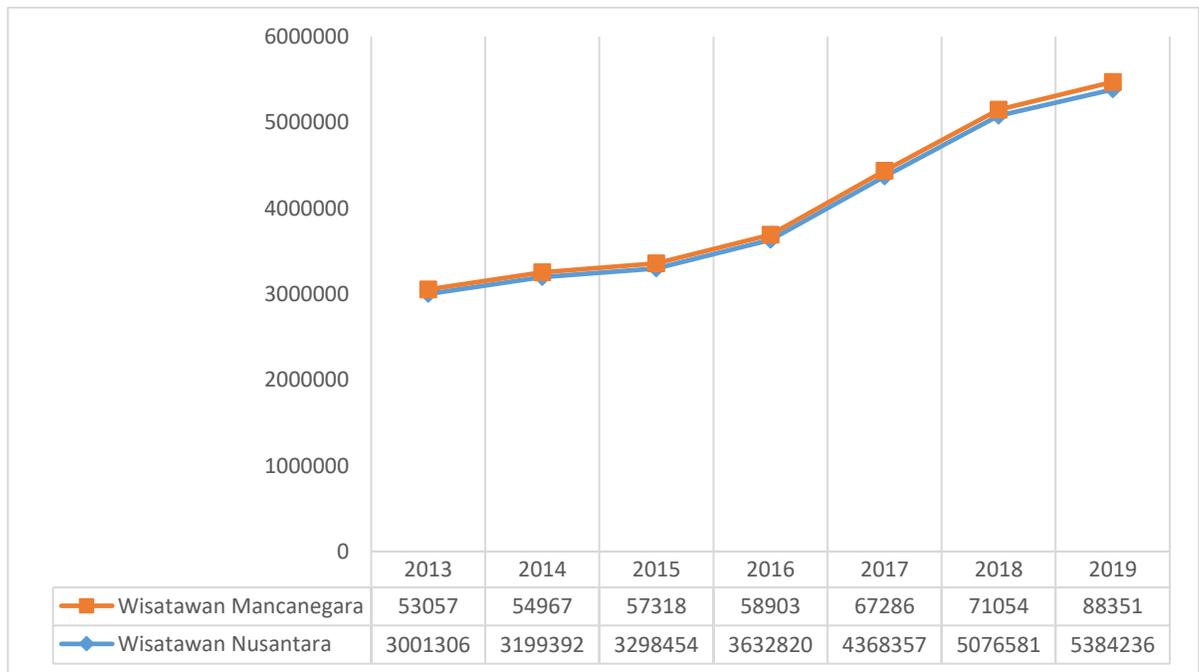


Sumber: (Dinda et al., 2022)

Gambar 1.4 Peta Prediksi Penggunaan Lahan 2020

Untuk melakukan kontrol pembangunan yang akan diprediksi semakin meningkat, pemerintah Kota Padang memutuskan kebijakan Perda No. 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2010-2030. Kebijakan ini mulai menuai kritikan dari pengembang sektor ekonomi meskipun telah tertera secara jelas dalam perda tentang aturan peruntukan wilayah dan zonasi wilayah rawan bencana, ritel modern Transmart Carrefour milik kelompok bisnis CT. Corp tetap menjalankan pembangunannya (Mediaindonesia.com, 2017). Perkembangan kota yang pesat seharusnya memiliki pengaruh yang seimbang dengan desain peruntukan ruang yang telah dilegitimasi dalam Perda RTRW Kota Padang. Desain pembangunan kota yang ditetapkan dalam perda tersebut diarahkan ke peruntukan kawasan zona hijau agar dapat meminimalisir dampak bencana yang akan datang.

Peruntukan zonasi daerah yang disepakati dalam perda RTRW bertujuan sebagai upaya mengatasi bahaya tsunami yang akan datang. Dalam implementasi perda RTRW melihat penggunaan ruang masih membentuk pola konsentrasi aktifitas masyarakat di wilayah kota. Menjadikan Perda ini tidak memiliki daya dukung yang kuat dalam upaya penerapannya. Meskipun dalam tingkat kunjungan wisatawan cukup meningkat akibat daya tarik dari wilayah Kota Padang yang bersifat strategis.



Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Padang, 2022

Diagram 1.2 Wisatawan Domestik dan Mancanegara di Kota Padang

Zona merah rawan bencana tetap tumbuh dan berkembang pesat oleh aktifitas ekonomi Kota Padang. Dibuktikan dalam implementasinya, rekonstruksi kawasan kota menjadi kawasan bisnis seperti kawasan industri, jasa, properti, bisnis supermal, perkantoran, dan sebagainya. Masuknya iklim investasi industri besar menjadikan beragam segmen wisatawan nusantara bahkan mancanegara untuk berkunjung. Terlihat memudarnya komitmen pemerintah dalam menegakkan aturan RTRW di Kota Padang yang sudah ada, dinilai inkonsistensi pemerintah ini mengakibatkan aktifitas masyarakat menjadi lebih terkonsentrasi dalam kawasan zona merah rawan bencana.

Tabel 1.2 Rasio Pedagang di Kecamatan

Kecamatan	Jumlah Pedagang		
	Pedagang Besar	Pedagang Menengah	Pedagang Kecil

	2016	2016	2016
Bungus Teluk Kabung	267	28	8
Lubuk Kilangan	1.672	442	110
Lubuk Begalung	2.032	739	90
Padang Selatan	2.669	1.719	317
Padang Timur	3.799	1.724	363
Padang Barat	7.346	3.749	671
Padang Utara	4.059	1.928	552
Nanggalo	2.050	650	58
Kuranji	2.221	643	70
Pauh	1.160	331	28
Koto Tangah	2.846	920	135
Jumlah Pedagang	30.121	12.873	2.402

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Padang, 2022

Sikap yang diambil oleh pemerintah dalam implementasi aturan RTRW berimbang panjang hingga dapat mendiskreditkan hak masyarakat pengembang ekonomi kelas menengah kebawah. Peruntukan ruang pada wilayah pusat kota dinilai hanya berpihak kepada para pengembang/investor besar, juga dapat dinilai dari kehadiran Walikota dalam peresmian aktifitas pembangunan (dengan peletakkan batu pertama) Rumah Sakit Padang Eye Center, kehadiran ini menuai kontroversi sebab gedung yang akan dibangun belum memiliki IMB (Izin Mendirikan Bangunan) (SumbarSatu, 2017). Antusias dalam mendukung pembangunan kota metropolitan sangat tinggi dilihat pengembang jasa perhotelan memiliki rasio yang meningkat.

Tabel 1.3 Jumlah Akomodasi Hotel di Kota Padang

Kualifikasi Hotel	Jumlah Bangunan		
	2019	2020	2021
Bintang 5	1	-	-

Bintang 4	8	9	10
Bintang 3	8	13	14
Bintang 2	13	11	11
Bintang 1	8	11	11
Tidak berbintang	77	71	76
Jumlah	115	115	122

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Padang, 2022

Meskipun sebagian masyarakat telah menerima secara leluasa dengan memindahkan ruang peruntukan pemukiman mereka ke arah pinggir kota, akan tetapi sebagian lagi menginginkan mempertahankan ruang yang telah mereka tempati untuk mengembangkan usaha bahkan sebagai pemukiman yang telah berlangsung puluhan tahun itu. Dua tahun berselang tepat pada tanggal 2 Januari 2018 akibat dari pembangunan yang menuai kontroversi dilaporkan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan yang berasal dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) tersebut menilai Walikota Padang sebagai kepala pemerintahan telah melanggar aturan RTRW No. 4 Tahun 2012, karena pembangunan hotel dan pusat perbelanjaan modern memiliki izin yang dikeluarkan oleh pemerintah (HarianHaluan, 2018).

Keputusan yang dihasilkan dari gugatan tidaklah berjalan sesuai keinginan LBH dan lembaga lainnya. Ini dibuktikan dengan semakin bertambahnya rekonstruksi ruang peruntukan kawasan bisnis dan menyebabkan konsentrasi kegiatan masyarakat dalam jumlah tinggi pada zona merah. Hingga pada akhirnya aturan ini dideregulasi menjadi Perda RTRW No. 3 Tahun 2019 agar pembangunan dapat mengantongi izin pembangunan sebagai kawasan bisnis. Tingginya kompleksitas perencanaan maupun

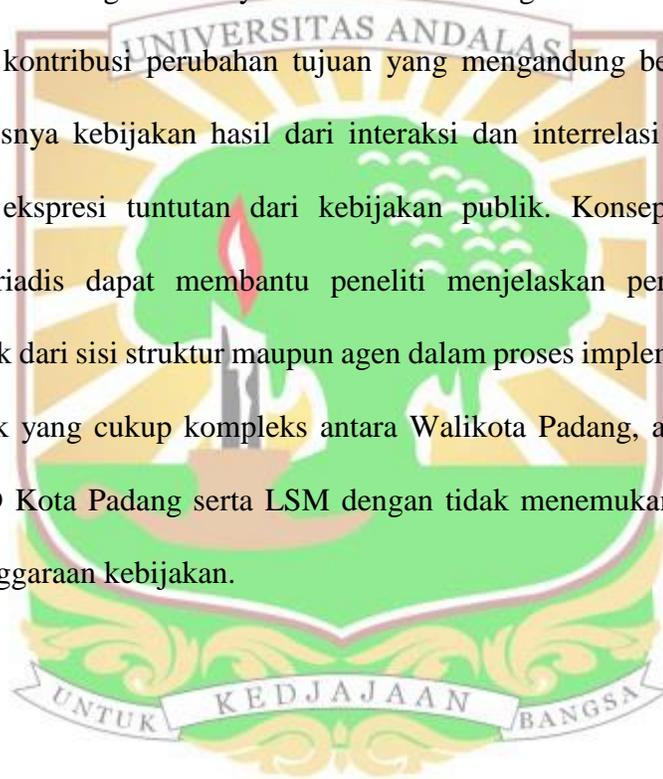
implementasi kebijakan tata ruang sering kali berujung kepada pertentangan antar kelompok kepentingan.

Kebijakan penataan ruang metropolitan berbasis mitigasi bencana membentuk kelompok aktor yang dapat dikelompokkan baik dari aktor resmi (*inside of government*) dan aktor tidak resmi (*outside of government*). Sebagai salah satu struktur dalam pemerintah, Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) Kota Padang berdasarkan kajian Rencana Strategis Kota Padang tahun 2019-2024 (2019) menunjukkan pembangunan kota didasari oleh peningkatan daya saing daerah, sehingga yang menjadi acuan adalah investor yang menanamkan modal pada suatu wilayah. Tentunya program dan potensi permasalahan berdasarkan tugas dan fungsi pelayanan Dinas PUPR yang meningkat tidak sekedar berbicara mengenai hal teknis dalam kondisi kenyataannya.

Harapan masyarakat dengan menaikkan kualitas program pada lembaga terkait seperti BAPPEDA (Badan Perencana Pembangunan Daerah), Dinas PUPR, dan DPMPTSP (Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu) Kota Padang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah ke arah yang lebih baik. Pada praktik implementasi Perda RTRW Kota Padang melalui PUPR masih teridentifikasi permasalahan SDM dalam mendukung kualitas pengetahuan dan keterampilan pada dinas. Bahkan di dalam RENSTRA PUPR dinyatakan masih belum adaya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Padang, sehingga menyebabkan kurangnya pengendalian dari pemanfaatan ruang. Fenomena ini menjadi lebih menarik untuk

diteliti, apabila tidak adanya tindakan yang dilakukan maka dapat menimbulkan ancaman dan menghilangkan peluang dari komitmen pemerintah daerah bahkan fungsi legitimasi dari aturan Perda RTRW.

Jejaring kebijakan yang terjadi antar *stakeholder* dapat menjadi upaya untuk saling mengontrol satu sama lain bagi kepentingan publik (Suwitri, 2011: 3). Untuk itu kebijakan penataan ruang seharusnya memunculkan beragam masalah/*issue* agar antar aktor memiliki kontribusi perubahan tujuan yang mengandung beragam *value* dan *interest*. Seharusnya kebijakan hasil dari interaksi dan interrelasi para aktor dapat menjadi suatu ekspresi tuntutan dari kebijakan publik. Konsep *Agenda Setting* Nikolaos Zahariadis dapat membantu peneliti menjelaskan peranan, relasi dan kepentingan baik dari sisi struktur maupun agen dalam proses implementasi kebijakan, dinamika politik yang cukup kompleks antara Walikota Padang, aktor pengembang kota dan DPRD Kota Padang serta LSM dengan tidak menemukan titik konsistensi dalam penyelenggaraan kebijakan.



Tabel. 1.4 Disinsentif Ruang Kota Padang

No	Pola Ruang Kota/ Disinsentif	Kawasan Lindung Kawasan Rawan Bencana	Temuan
1	Membatasi izin prinsip	•	Surat izin prinsip pemanfaatan ruang ditanda tangani oleh Walikota Padang dengan No. 650.44/Bappeda/II/2013, dengan memberikan izin prinsip kepada Lippo Superblock tentang keberadaan kawasan Jl. Khatib Sulaiman sebagai kawasan perdagangan dan jasa dan memungkinkan peruntukan toko, dan pusat perbelanjaan, rumah sakit internasional, hotel dan sarana pendidikan/sekolah. (pks.id, 2015)
2	Setiap pengembangan ruang wajib dilengkapi dengan dokumen amdal & mendapatkan izin prinsip lokasi dari Walikota	•	Masih terdapat aktifitas pembangunan dikawasan zona merah sebelum mendapatkan IMB, bahkan aktifitas pembangunan didukung oleh kehadiran walikota.
3	Tidak dibangun jaringan prasarana baru kecuali prasarana vital yang sudah ditetapkan di dalam RTRW	•	Minimnya revitalisasi yang mengarah kepada perkembangan kawasan perdagangan dan jasa regional ke arah timur, utara dan selatan kota. Dengan upaya dukungan revitalisasi masih berfokus pada pusat kota.
4	Pengenaan pajak kegiatan yang relatif lebih besar daripada kawasan lainnya untuk setiap pengembangan ruang	•	Terdapat pengaruh positif dari pajak hotel terhadap pendapatan asli daerah yaitu sumber keuangan daerah yang digali dbersumber dari pajak hotel, maka akan berpengaruh terhadap peningkatan PAD (Farhan, 2019)
5	Pelarangan ekstensifikasi lahan bagi kegiatan yang telah ada, kecuali pada kawasan yang telah memiliki guide line yang telah disahkan, namun dengan memperhatikan standar teknis konstruksi dan aspek mitigasi bencana	•	Belum adanya RDTR Kota Padang menjadikan desain pembangunan kota belum dapat menyesuaikan dengan tujuan dari aturan RTRW Kota Padang Tahun 2010-203.

Sumber: Diolah oleh peneliti, 2022

Asumsi peneliti munculnya pelanggaran penataan ruang wilayah Kota Padang karena terdapat dinamika dari interaksi dan interrelasi oleh para aktor dalam merekonstruksi ruang kota akibat dari tingginya kepentingan atas penguasaan ruang. Persepsi pemerintah tentang pembangunan investasi memiliki peranan penting dalam memacu pembangunan kota walaupun prinsipnya bertentangan dengan arah peruntukan ruang wilayah, karena masalah/*issue* ini dianggap secara langsung dekat kepada masalah yang dirasa masyarakat. Jika aturan zona merah dilakukan secara profesional menurut aturan berlaku tentunya masalah penataan ruang di Kota Padang dianggap masalah/*issue* yang serius untuk dilakukan pembahasan dalam perubahan regulasi RTRW Kota Padang No. 3 Tahun 2019 yang berdampak kepada arah pembangunan kota. Oleh karena itu penyusunan agenda kebijakan dalam perancangan kota memiliki pedoman agar memiliki sifat partisipatif sehingga dapat dilaksanakan sesuai dengan kapasitas masyarakat dan kondisi daerah (Anggraini, 2010: 3).

Untuk itu peneliti mencoba menjelaskan dinamika agenda setting dalam Penataan Ruang di Kota Padang tahun 2010-2030 dengan rumusan pertanyaan yaitu: Bagaimana proses agenda setting dalam penataan ruang Kota Padang (Perda No. 04 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030)?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memuat beberapa tujuan yang ingin dicapai, adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menjelaskan pola interaksi dan interrelasi antar aktor resmi (*inside of government*) dan aktor tidak resmi (*outside of government*) pada agenda setting dalam kebijakan penataan ruang Kota Padang tahun 2010-2030.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pemecahan suatu masalah/*issue* dikembangkan, didefinisikan dan diformulasikan sehingga menghasilkan Perda No.3 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030

Tujuan penelitian ini berdasarkan rumusan masalah, agar mampu dalam menjelaskan dan menganalisis dinamika yang terjadi pada Agenda Setting dalam Penataan Ruang Kota Padang (Perda No. 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030).

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktis

Harapan peneliti sebagai tambahan dalam ilmu pengetahuan, pemerintahan dan administrasi, kebijakan publik, dan khususnya penelitian ini diharapkan dapat mengungkap manfaat dari indikator Agenda Setting maka peneliti tertarik mengambil judul tentang Agenda Setting dalam Penataan Ruang di Kota Padang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang tahun 2010-2030.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Harapan peneliti dapat memberikan sumbangan ilmu baru dalam mengembangkan elemen penyusunan agenda dalam pembuatan kebijakan. Penyusunan agenda kebijakan mengarah kepada keberhasilan pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan yang dapat meningkatkan penyelenggaraan pemerintah. Serta penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya dalam membahas Kebijakan Publik khususnya Agenda Setting.

