

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disingkat dengan UUD 1945 bahwa “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Oleh karena itu wilayah Kesatuan Republik Indonesia harus dapat dimanfaatkan serta didayagunakan secara efektif dengan memperhatikan nilai-nilai konsepsi dasar manusia, masyarakat, serta ekosistem yang terdapat di Indonesia.¹ Dengan landasan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut juga memunculkan suatu pemikiran bahwa kemakmuran rakyat menjadi hal yang utama dalam pemanfaatan dan penataan tata ruang kota.

Pasal 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) menyatakan bahwa tujuan dari pengelolaan lingkungan hidup adalah menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia. Salah satu hak tersebut berkaitan dengan hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat. Dalam mendapatkan lingkungan yang bersih dan sehat tersebut, dibutuhkan sarana dan prasarana umum maupun sosial untuk menunjang hal tersebut. Kemudian dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut negara telah membuat peraturan khusus untuk menciptakan keselarasan pemanfaatan ruang.

¹Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2013, hlm 21.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) menjadi dasar pokok penataan ruang, artinya konsep tata ruang yang baik dan terintegrasi akan mampu mengarahkan kegiatan dan/atau usaha tertentu dalam suatu wilayah, sehingga dapat mengeleminasi berbagai pengaruh dampak lingkungan, dengan tujuan diperoleh kemampuan instrumen hukum lainnya dalam pengendalian lingkungan, baik yang diakibatkan oleh kegiatan industri maupun oleh perbuatan manusia.²Peraturan tersebut sebenarnya menjadi acuan bagi pemerintah untuk melaksanakan perencanaan tata ruang. Diharapkan juga sebagai acuan bagi pemerintah dalam perencanaan dan pemanfaatan fasilitas umum dan ruang terbuka publik.

Pasal 29 UUPR menyatakan bahwa perencanaan tata ruang wilayah kota meliputi rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau. Dalam pasal 29 UUPR menyatakan bahwa :

- (1) Ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat.
- (2) Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota.
- (3) Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota dan proporsi ruang terbuka hijau privat pada wilayah kota paling sedikit 10 (sepuluh) persen dari luas wilayah kota.

Ruang terbuka hijau (*green openspaces*) adalah kawasan atau area permukaan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu, dan atau sarana lingkungan/kota, dan atau pengamanan jaringan prasarana, dan atau budidaya pertanian.³ Ruang terbuka hijau yang ideal adalah 30% dari luas wilayah kota, sesuai dengan yang telah dijelaskan sebelumnya. Ruang terbuka hijau diperlukan untuk kesehatan, arena bermain,

²*Ibid* hlm 77.

³<https://rustam2000.wordpress.com/ruang-terbuka-hijau/>, pada tanggal 18 April 2016 pukul 13.00.

olahraga dan komunikasi publik. Pembinaan ruang terbuka hijau harus mengikuti struktur nasional atau daerah dengan standar-standar yang ada.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedomaan Penyediaan Dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan menjadi peraturan teknis dalam hal penyediaan RTH. Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tersebut menjelaskan tentang apa saja kategori penyediaan RTH. Penyediaan RTH di kawasan perkotaan antara lain yaitu penyediaan RTH berdasarkan luas wilayah, penyediaan RTH berdasarkan jumlah penduduk dan penyediaan RTH berdasarkan kebutuhan dan fungsi tertentu.

Demikian pula perkembangan penataan ruang di berbagai wilayah di Indonesia yang muncul terkait kebijakan otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah berwenang membuat pengaturaan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan tata ruang wilayah. Eksistensi pemerintah di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.⁴

Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya tersebut haruslah melakukan suatu langkah yang konkrit yang disesuaikan dengan kewenangan yang dimilikinya. Sikap dan tindakan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dapat diwujudkan dalam suatu bentuk kebijakan Peraturan Daerah yang berorientasi pada pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota. Perencanaan tata ruang wilayah kota meliputi proses dan prosedur penyusunan serta penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota. Penyusunan RTRW kota dilakukan dengan berdasarkan pada kaidah-kaidah perencanaan yang mencakup azas keselarasan, keserasian, keterpaduan, kelestarian, keberlanjutan serta keterkaitan antar wilayah baik di dalam

⁴ Siswanto Sunarmo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 7.

kota itu sendiri maupun dengan kota sekitarnya. Dalam rangka perencanaan tata ruang wilayah kota, perlu disusun pedoman penyusunan RTRW kota sebagai acuan bagi semua pihak terkait dalam penyusunan RTRW kota, baik untuk kalangan pemerintah, swasta maupun masyarakat pada umumnya. Kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau disebut dengan otonomi daerah. Daerah dapat menciptakan dan membuat tata ruangnya sendiri berdasarkan atas karakteristik yang ada pada suatu daerah tersebut, seperti penentuan letak kawasan-kawasan zona-zona dan lain sebagainya.

Kota Padang sebagai daerah otonom dalam rangka implementasi Pasal 29 UUPR, membentuk Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030 selanjutnya disebut Perda RTRW Kota Padang. Pengaturan mengenai Ruang Terbuka Hijau diatur dalam Pasal 6, Pasal 24 dan Pasal 59 sampai Pasal 60 pada Perda RTRW Kota Padang tersebut.

Pasal 6 huruf r Perda RTRW Kota Padang menyatakan bahwa pengembangan RTH untuk fungsi ekologi, fungsi ekonomi maupun fungsi sosial budaya baik privat maupun publik yang dapat meningkatkan kualitas kenyamanan ruang kota. Pada Pasal 24 menjelaskan bagaimana hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 6 huruf r yang meliputi :

- a. Menyediakan RTH publik sebesar 20 (dua puluh) persen, yang meliputi taman, sempadan pantai, sempadan sungai, lahan pertanian, sabuk hijau (*gren belt*) dan pemakaman.
- b. Menetapkan angka koefisien dasar hijau pada setiap pengembangan ruang untuk menjamin ketercukupan penyediaan RTH privat sebesar 10 (sepuluh) persen.
- c. Menjamin ketersediaan lahan bagi pengembangan kegiatan rekreasi ruang luar bagi penduduk Kota Padang.

Pasal 59 sampai Pasal 60 Perda RTRW Kota Padang juga mengatur tentang Ruang Terbuka Hijau (RTH) yaitu:

(1) RTH sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2) huruf d, meliputi :

- a. taman kota;
- b. sempadan pantai;
- c. sempadan sungai;
- d. lahan pertanian;
- e. sabuk hijau (*green belt*); dan
- f. pemakaman.

(2) Penyelenggaraan RTH bertujuan untuk :

- a. menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air;
- b. menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat;
- c. meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah dan bersih;

(3) RTH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) luasnya minimal 30% dari luas wilayah kota.

Salah satu jenis dari RTH adalah Taman Kota. Taman Kota merupakan ruang didalam kota yang ditata untuk menciptakan keindahan, kenyamanan, keamanan, dan kesehatan bagi penggunanya. Taman kota dilengkapi beberapa fasilitas untuk kebutuhan masyarakat kota sebagai tempat rekreasi. Selain itu taman kota difungsikan sebagai paru-paru kota. Taman kota juga berperan sebagai sarana pengembangan budaya kota, pendidikan, dan pusat kegiatan

kemasyarakatan. Penyediaan taman kota di beberapa lokasi akan menciptakan kondisi kota yang indah, sejuk, dan nyaman serta menunjukkan citra kota yang baik.

Pada saat ini perkembangan masyarakat tumbuh dan berkembang secara pesat dari waktu ke waktu. Salah satu perkembangannya yaitu mengenai jumlah penduduk yang terus bertambah. Akibat dari hal tersebut, kota dalam hal ini pemerintah sudah sepenuhnya memenuhi sarana dan prasarana maupun fasilitas untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Masalah yang terkait dengan kualitas lingkungan hidup meliputi aspek fisik seperti kualitas udara, air, tanah, kondisi lingkungan perumahannya seperti kekumuhan, kepadatan yang tinggi, lokasi yang tidak memadai serta kualitas dan keselamatan bangunannya, ketersediaan sarana dan prasarana serta pelayanan kota lainnya, aspek sosial budaya dan ekonomi seperti kesenjangan dan ketimpangan kondisi antargolongan atau antarwarga, tidak tersedianya wahana atau tempat untuk menyalurkan kebutuhan-kebutuhan sosial budaya, seperti untuk berinteraksi serta mengapresiasi aspirasi sosial budayanya, serta jaminan perlindungan hukum dan keamanan dalam melaksanakan kehidupannya.⁵ Salah satu sarana dan prasarana maupun fasilitas yang dimaksudkan yaitu mengenai pemanfaatan ruang khususnya taman kota akibat dari keterbatasan gerak yang berasal dari perkembangan masyarakat dalam hal penambahan jumlah penduduk.

Kota merupakan hasil cipta, rasa, karsa dan karya manusia yang paling rumit dan muskil sepanjang peradaban, begitu banyak masalah bermunculan silih berganti, akibat pertarungan kepentingan berbagai pihak yang latar belakang, visi, misi dan motivasinya berbeda satu sama lain.⁶ Kota Padang termasuk salah satu kota yang sedang giat untuk melakukan pembangunan di segala bidang. Termasuk juga pembenahan tata kota. Masalah taman kota yang ada di Kota Padang pada khususnya, memerlukan penanganan secara struktural melalui berbagai kajian dan

⁵ Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, P.T Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm 285.

⁶ Eko Budiharjo, *Penataan Ruang Pembangunan Perkotaan*, P.T Alumni, Bandung, 2013, hlm 1.

kebijakan mengingat taman kota merupakan pengendali ekosistem suatu lingkungan khususnya bagi daerah yang sedang berkembang, karena taman kota sebagai penyeimbang kualitas lingkungan. Hal yang menjadi persoalan adalah pertama, mengenai pengelolaan yang berkaitan dengan penyediaan dari taman kota di Kota Padang. Penyediaan taman kota terdiri dari penyediaan taman kota berdasarkan luas wilayah dan penyediaan taman kota berdasarkan jumlah penduduk. Permasalahan penyediaan taman kota di Kota Padang sendiri menyangkut kedalam tiga aspek tersebut. Dimana faktanya jumlah dan luas taman kota yang ada di Kota Padang berjumlah 44 buah dan memiliki luas total 70,495 m² dan yang terluas RTH taman kota Imam Bonjol seluas 4,5 hektare jalur hijau seluas 181 hektare.⁷ Berbanding dengan luas dan jumlah penduduk Kota Padang yaitu wilayah seluas 694,96km² dan jumlah penduduk sebanyak 1.000.096 jiwa.⁸ Angka jumlah minimal taman kota berdasarkan jumlah penduduk di Kota Padang sendiri juga belum sesuai dengan peraturan teknis penyediaan RTH yaitu Permen PU Nomor 05/PRT/M/2008 yang mengatur penyediaan taman di kelurahan, kecamatan, dan kota, penyediaan taman kota di Kota Padang sendiri belum sampai pada tingkat angka jumlah penduduk pada kelurahan dan kecamatan. Bila dikaitkan fakta dan perbandingan tersebut jelas terjadinya kekurangan penyediaan taman kota di Kota Padang. Akibatnya taman kota yang seharusnya mempunyai fungsi sosial budaya yaitu sebagai tempat beristirahat, bersantai dan melepas letih tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya karena luas dan jumlahnya tidak cukup dengan jumlah masyarakat Kota Padang, sehingga tidak ada kenyamanan bagi masyarakat yang ingin beristirahat, bersantai dan melepas letih. Hal tersebut tidak sesuai dengan Pasal 59 angka 2 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

⁷<http://m.padek.co/detail.php?news=21189>, pada tanggal 18 April 2016 pukul 13.15.

⁸<http://www.padang.go.id/index.php/profil-kota-padang>, pada tanggal 18 April 2016 pukul 13.20.

Padang Tahun 2010-2030 yaitu meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah dan bersih.

Sesuai dengan uraian latar belakang yang singkat di atas, Penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian atau studi kasus terhadap permasalahan mengenai Penyediaan Taman Kota Oleh Pemerintah Kota Padang, dengan memilih judul :“**PENYEDIAAN TAMAN KOTA OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG**”.

B. Rumusan Masalah

Dalam penulisan hukum di perlukan permasalahan yang akan membantu serta memudahkan penulis dalam membahas dan memecahkan masalah yang akan diteliti. Berdasarkan dengan uraian latar belakang di atas maka pokok permasalahan yang akan dibahas dan akan dicari jawabannya dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Penyediaan Taman Kota Oleh Pemerintah Kota Padang?
2. Apa kendala dalam Penyediaan Taman Kota Oleh Pemerintah Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Secara keseluruhan pembahasan dalam penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui Penyediaan Taman Kota Oleh Pemerintah Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala dalam Penyediaan Taman Kota Oleh Pemerintah Kota Padang khususnya Dinas Kebersihan dan Pertamanan dalam menjalankan wewenangnya.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
- b. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek di lapangan.
- c. Untuk lebih memperkaya ilmu pengetahuan baik dibidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum administrasi pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberi pengetahuan dan dapat dijadikan rujukan atau masukan bagi pemerintah kota maupun lembaga yang terkait dalam merumuskan strategi dalam rangka penyediaan taman kota.
- b. Agar penelitian yang digunakan dapat dijadikan sebagai literatur bagi semua pihak yang tertarik dengan kewenangan lembaga terkait dalam menangani penyediaan taman kota.

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti tersebut, diperlukan beberapa teknik yang akan digunakan dalam penulisan penelitian, yaitu :

1. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan ini penulis menggunakan pendekatan yuridis empiris, yang mengkaji korelasi antara kaidah hukum dengan lingkungan tempat hukum itu berlaku.⁹

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap mengenai suatu keadaan berdasarkan fakta-fakta yang tampak, sehingga dihasilkan suatu kesimpulan. Dalam penelitian ini hal yang digambarkan adalah mengenai Penyediaan Taman Kota Oleh Pemerintah Kota Padang.

3. Jenis dan Sumber Data

Pada penulisan skripsi ini jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian dan dari sumber pertama.¹⁰ Dalam penelitian ini adalah perangkat dari Pemerintah Kota Padang, yaitu dari Bagian Pertamanan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang telah diolah, yang terdiri dari :¹¹

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mencakup seperangkat peraturan perundang-undangan, dalam hal ini bahan hukum yang dapat membantu penelitian adalah :

⁹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 31.

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Assikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 30.

¹¹ Ade Saptomo, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian hukum*, Surabaya, Unesa University Pres, 2007, hlm 84.

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.
- g. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Dan Pemanfaatn Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan.
- h. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030.
- i. Rencana Strategis Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Padang Tahun 2014-2019.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian atau pendapat para pakar di bidang hukum. Dalam melakukan penelitian ini sebagai bahan hukum sekundernya

penulis menggunakan buku-buku, artikel maupun hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini.¹²

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer dari informan, penelitian ini akan menggunakan metode wawancara *semi-structured*. Dalam teknisnya, pertanyaan-pertanyaan yang telah terstruktur dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian satu-persatu diperdalam dengan mengorek keterangan lebih lanjut dari informan atau responden. Sedangkan untuk memperoleh data sekunder, dilakukan studi dokumen. Dalam studi dokumen, data diperoleh melalui penelusuran isi dokumen dan mengelompokkannya ke dalam konsep-konsep pokok yang terdapat dalam perumusan masalah.

5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini akan menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif, yaitu penggambaran hasil penelitian dengan menggunakan kalimat-kalimat, agar hasil penelitian ini lebih mudah dipahami. Apabila terdapat data yang bersifat kuantitatif, penulis akan mencantumkan didalam hasil penelitian demi kelengkapan informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenanda Media Grup, Jakarta, 2009, hlm 93.