

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Secara geografis, letak Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya yang berada di dekat khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis, yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia

merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu, dan seefektif mungkin dengan



memperhatikan faktor-faktor lain seperti, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

Di samping keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pula pada kawasan rawan bencana, yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa. Dengan hal tersebut, maka itu perlu di atur penataan ruang sesuai dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa ;

- a. Bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila;
- c. Bahwa untuk memperkuat Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang

memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah;

- d. Bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
- e. Bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan.

Ruang perlu ditata agar dapat memberikan keseimbangan lingkungan dan dukungan yang nyaman terhadap manusia serta makhluk hidup lainnya dalam melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya secara normal. Ruang harus dimanfaatkan secara arif dan efisien, sehingga memungkinkan pemanfaatan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dapat secara optimal dimanfaatkan untuk sebesar - besar kemakmuran rakyat.

Dalam dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 2 No. 26 Tahun 2007 menjelaskan tentang kejelasan penyusunan makna secara penatagunaan tanah, air, udara dan sumber daya alam lain meliputi aktivitas-aktivitas berikut:

- a. Penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah;
- b. Penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah;
- c. Penyajian ketersediaan tanah, sumber daya air, udara dan sumber daya alam lain dan penetapan prioritas penyediaannya pada rencana tata ruang wilayah.

Pada pasal yang sama ayat (3) dinyatakan perihal penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah. Penjelasan Pasal 33 ayat (3) dinyatakan bahwa: “hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah dimaksudkan agar dalam pelaksanaan pembangunan kepentingan umum yang sesuai dengan rencana tata ruang dapat dilaksanakan dengan proses pengadaan tanah yang mudah”.¹

Dari fungsinya ruang dibedakan atas kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Sementara kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber

¹Munchsin dan Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal. 140.

daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.²Dalam pengaturan penataan ruang kawasan lindung maupun budidaya harus diselenggarakan berdasarkan asas keterpaduan agar pengaturan penataan kawasan lindung bisa mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah dan masyarakat.

Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan agar penataan kawasan lindung dapat mewujudkan keserasian antara struktur dan pola kawasan lindung, keselarasan, antara kehidupan manusia dan lingkungannya, keseimbangan antara kawasan lindung dan kawasan budidaya agar terciptanya penataan ruang yang efektif. Pemerintah merupakan pemegang otoritas kebijakan politik yang harus memainkan peranan penting untuk seluruh kegiatan dan partisipasi masyarakat, melalui berbagai penyediaan fasilitas, demi berkembangnya kegiatan perekonomian sebagai lahan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan sendiri.³

Tetapi pada saat ini banyak Pemerintahan Daerah Kota yang dalam melakukan penataan ruang kota yang tanpa rencana, dengan yang telah direncanakan sama saja. Ini mengindikasikan bahwa dalam penataan ruang di daerah kota banyak tidak mematuhi Undang-Undang yang mengakibatkan adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengakibatkan terjadinya pengurangan kawasan lindung. Dengan adanya alih fungsi kawasan lindung menjadi kawasan budidaya dapat menyebabkan terjadinya degradasi lahan sehingga terjadi bencana alam dan

²<https://musnanda.com/2011/02/17/kawasan-budidaya-dan-kawasan-lindung/>, diakses pada tanggal 25 April 2017 pukul 21.51

³I. Supardi, *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*, Alumni, Bandung, 1985, Hal. 63.

pasokan air tanah berkurang, serta pemanasan global, hilangnya situs-situs cagar budaya dan penataan kota yang tidak efisien.

Dengan banyaknya daerah kota tidak mengindahkan penataan kawasan lindung, berakibat pada kerusakan kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam maupun sumberdaya buatan. Alih fungsi kawasan lindung tidak terlepas dari pemerintah daerah yang dalam peraturan daerah rencana tata ruang wilayahnya tidak memperhatikan dan melindungi kawasan lindung. Pemerintah daerah cenderung dalam pengaturan rencana tata ruang wilayahnya yang hanya mementingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang besar dengan masuknya investor-investor yang mau menanamkan modalnya, usaha yang dilakukan oleh para investor itu bisa merusak rencana tata ruang Wilayah Kota. Sering kali pemerintah daerah memberikan izin untuk mendirikan perusahaan walaupun itu masuk ke dalam kawasan lindung. Hal ini seperti pengalih fungsian kawasan lindung menjadi kawasan budidaya hampir terjadi di setiap kota di Indonesia. Tanpa disadari dampak yang ditimbulkan dari berkurangnya dan rusaknya kawasan lindung yang ada di daerah kota, dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan, sumber daya alam dan buatan yang ada di daerah kota tersebut.

Keberadaan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung merupakan landasan pengaturan kawasan lindung yang harus dipatuhi oleh setiap daerah otonom. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah kerusakan fungsi lingkungan hidup, sehingga setiap daerah otonom yang menyusun dan menetapkan ruang wilayahnya dapat dijadikan sebagai instrumen hukum lingkungan dalam pemanfaatan ruang. Aktifitas pembangunan yang pada

umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam diarahkan ke dalam kerangka kepentingan sekarang dan masa yang akan datang.

Pengelolaan lingkungan hidup tersebut juga telah di atur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Tujuan yang ingin dicapai dalam penataan kawasan lindung berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 adalah :

1. Pengelolaan kawasan lindung bertujuan untuk mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup.
2. Sasaran pengelolaan fungsi lindung terhadap tanah air, iklim, tumbuhan, dan satwa serta nilai sejarah dan budaya bangsa:
 - a. Mengingat fungsi lindung terhadap tanah air, iklim, tumbuhan, dan satwa serta nilai sejarah dan budaya bangsa.
 - b. Mempertahankan keanekaan tumbuhan, satwa, tipe ekosistem, dan keunikan alam.

Saat ini tata ruang Kota Padang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010-2030 yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah Kota Padang yang nyaman, aman, produktif, berkelanjutan dan sejalan dengan yang ditetapkan dalam rencana tata ruang nasional serta rencana tata ruang Propinsi Sumatera Barat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang penelitian yang berjudul **“PENGATURAN KAWASAN LINDUNG DAN PELAKSANAANNYA DI KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya, antara apa yang diperlukan dengan apa yang tersedia, antara harapan dengan capaian. Karena masalah yang dihadapinya adalah nyata, maka ilmu mencari jawabannya pada dunia nyata⁴.

Berdasarkan pemaparan masalah yang telah dipaparkan diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan kawasan lindung dan pelaksanaannya di Kota Padang?
2. Apa saja hambatan dalam peraturan pelaksanaan kawasan lindung di Kota Padang dan bagaimana penanggulangannya?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini secara umum bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pengaturan kawasan lindung dan pelaksanaannya di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pengaturan dan pelaksanaan kawasan lindung dikota padang dan bagaimana penanggulangannya.

D. Manfaat Penelitian

⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm.45.

Adapun manfaat – manfaat yang didapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara khususnya dalam bidang pelaksanaan hukum tata ruang.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pembaca baik dari pihak civitas akademik maupun masyarakat umum. Serta mejadi pertimbangan dalam melihat kebijakan mengenai pelaksanaa tata ruang dalam hukum administrasi negara.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang mudah terpegang ditangan.⁵ Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan mencakup:

1. Pendekatan masalah

Penulis menggunakan metode pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti pelaksanaan secara langsung di masyarakat. Dalam hal ini penulis bertatap muka dengan informan atau responden dan menganalisis data yang didapat. Penelitian hukum yuridis

⁵Ibid, hlm. 27.

empiris yang dilakukan adalah penelitian terhadap pelaksanaan yang telah dilakukan dan kemudian menyamakan dengan bahan-bahan lain yang ada.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif. Secara deskriptif penulis memberikan gambaran tentang bagaimana kedudukan rencana tata ruang wilayah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan lindung di Kota Padang.

3. Sumber data dan jenis data terdiri dari :

a. Sumber Data

1. Penelitian Kepustakaan (*library reseach*)

Penulisan keperpustakaan atau *library reseach*, yakni penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada seperti buku-buku peraturan Perundang-Undangan, dan peraturan lainnya yang terkait. Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, perpustakaan pusat Universitas Andalas.

2. Penelitian lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan merupakan sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan dilapangan. Dimana hasil data penelitian didapatkan oleh penulis dari sumber langsung (pelaksana) dengan melakukan tinjauan langsung ke lapangan.

b. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data primer

Yaitu data yang didapatkan langsung dari objek penelitian dengan melakukan wawancara dilingkungan tempat penelitian di Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kota Padang, Badan Pertanahan Nasional Kota Padang, dan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat.

2. Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan (*library research*) yang terdiri dari berbagai buku atau referensi dan studi dokumen yang dapat mendukung penelitian ini dan hasil hasil penelitian berbentuk laporan meliputi:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga lembaga atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang - undangan. Dalam hal ini berupa peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan materi penulisan seperti Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah Kota Padang.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan penulis adalah buku-buku dan tulisan yang berhubungan dengan tata ruang khususnya hukum tata ruang.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian dikumpulkan melalui :

- a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpulan data pewawancara dengan sumber data (responden).⁶ Untuk mendapatkan data penulis melakukan wawancara dengan pihak terkait khususnya ahli pelaksana dari bidang pemerintahan mengenai penataan ruang. Pelaksana yang telah diwawancarai adalah Kasi Pemetaan Pengolahan Basis Data Spasial di Kantor Dinas pekerjaan umum dan Tata Ruang Kota Padang, Kepala Seksi Penataan Pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang, dan Staff Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat di Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat. Metode wawancara yang digunakan adalah semi-terstruktur, penulis telah menyiapkan beberapa pertanyaan terlebih dahulu dan menyesuaikan pertanyaan lainnya ketika melihat langsung kawasan yang dijadikan objek penelitian.'

⁶Rianto Adi , *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta , 2005, hlm.72.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis) karena penelitian hukum selalu bertolak dari premi normatif. Untuk itu penulis mempelajari peraturan Perundang - Undangan, buku-buku dan dokumen dokumen serta artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti.

5. Pengolahan dan Analisis data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap untuk dianalisis.⁷ Data yang telah didapat dan diolah melalui proses:

1. *Editing* yaitu meneliti kembali terhadap catatan-catatan, informasi dikumpulkan oleh para pencari data dan dapat meningkatkan mutu kehandalan (*reability*) data yang hendak dianalisis.⁸
2. *Coding* yaitu proses untuk mengklasifikasi data menurut kriteria agar dapat disajikan secara sistematis dalam melakukan analisa.

b. Analisa data

Sebagai tindak lanjut proses pengolahan data untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisis bahan hukum. Setelah didapatkan data yang diperlukan maka penulis

⁷Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafik , Jakarta,1991 , hlm.72.

⁸Amirudin dan Zainal Asikin, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.168-169.

melakukan analisis secara kuantitatif yakni dengan menggambarkan data yang ada untuk menjawab pertanyaan berdasarkan teori mengenai kepailitan yang diperoleh baik dari pandangan para ahli, peraturan Perundang - Undangan, serta data yang diperoleh penulis dilapangan sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan.

