

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

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 suatu asset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan selektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian lingkungan

untuk mendorong terciptanya pembangunannasional 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 antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antardaerah;

- 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

Pada era otonomi daerah sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah diberi kekuasaan yang besar dalam penataan ruang daerahnya terutama Pemerintah Kota atau Kabupaten. Kewenangan daerah akan kuat dan luas sehingga diperlukan Peraturan Daerah tentang penataan ruang untuk menghindari pengalihan fungsi kawasan lindung menjadi kawasan budidaya.

Ruang perlu ditata agar dapat memberikan keseimbangan lingkungan dan dukungan yang nyaman terhadap manusia serta makhluk hidup lainnya dalam melakukan kegiatan dan memelihara kelangsumgan 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-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam 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, Pemerintah 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 publik 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.<sup>1</sup>

Tetapi pada saat ini banyak Pemerintah 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 terjadi bencana alam dan 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

---

<sup>1</sup> I. Supardi. *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*. Bandung: Alumni. 1985. Hlm. 63

mencakup sumber daya alam maupun sumber daya buatan. Alih fungsi kawasan lindung tidak terlepas dari Pemerintah Daerah yang dalam Peraturan Daerah rancangan 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 kawasan lindung menjadi kawasan budidaya hampir terjadi di setiap kota di Indonesia. Tanpa disadari dampak yang di timbulkan dari berkurangnya dan rusaknya kawasan lindung yang ada di daerah kota, dapat mengakibatkan rusak lingkungan, sumber daya alam dan buatan yang ada di daerah kota tersebut.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan landasan pengaturan kawasan lindung daerah kota harus mematuhi dan tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang telah ada. Itu semua dimaksudkan untuk mencegah kerusakan fungsi lingkungan hidup, maka tata ruang wilayah dapat di jadikan sebagai instrumen hukum lingkungan. Aktifitas pembangunan yang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam diarahkan ke dalam kerangka kepentingan sekarang dan masa yang akan datang.

Tujuan yang ingin dicapai dalam penataan kawasan lindung berdasarkan Keppres 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 Perda Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010 - 2030. Khusus Pasal 55 ayat (1) dinyatakan Rencana Pola Ruang wilayah kota meliputi Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya. Kawasan Lindung adalah pengembangan kawasan lindung sebagaimana yang di maksud meliputi upaya perlindungan, konservasi, dan pelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan guna mendukung kehidupan secara serasi yang berkelanjutan dan tidak dapat di alih fungsikan menjadi kawasan budidaya. Kawasan Budidaya adalah pengelolaan kawasan budidaya sebagaimana di maksud meliputi segala usaha untuk meningkatkan pendayagunaan lahan yang di lakukan di luar kawasan lindung, yang kondisi fisik dan sumber daya alamnya di anggap potensial untuk di manfaatkan tanpa mengganggu keseimbangan dan kelestarian ekosistem. Pada Pasal 55 ayat (2) dinyatakan Rencana pola ruang berfungsi sebagai alokasi ruang untuk berbagai kegiatan sosial ekonomi

masyarakat dan kegiatan pelestarian lingkungan dalam wilayah kota, mengatur keseimbangan dan keserasian peruntukan ruang, sebagai dasar penyusunan indikasi program utama jangka menengah lima tahunan untuk 20 (dua puluh) tahun dan sebagai dasar pemberian izin pemanfaatan ruang pada wilayah kota.

Perda Rencana Tata Ruang Wilayah ini bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah Kota Padang yang aman, nyaman, produktif, berkelanjutan dan sejalan dengan yang ditetapkan dalam rencana tata ruang nasional serta rencana tata ruang Propinsi Sumatra Barat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk meneliti tentang penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan Hukum Penataan Ruang Kawasan Lindung di Kota Padang”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berkaitan dengan latar belakang masalah di atas, ada beberapa hal yang menjadi permasalahan penelitiannya, antara lain :

1. Bagaimanakah pengaturan dan pelaksanaan penataan ruang kawasan lindung di Kota Padang?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi Pemerintah Daerah dan upaya penanggulannya dalam penataan ruang kawasan lindung Kota Padang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari permasalahan yang telah dirumuskan di atas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penataan ruang kawasan lindung di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kota Padang dalam penataan ruang kawasan lindung dan upaya penanggulangan oleh Pemerintah Daerah Kota Padang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini antara lain :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya.
- b. Memberikan pengetahuan secara konkrit sejauh mana perkembangan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam penataan ruang kawasan lindung Kota Padang.

##### **2. Manfaat Praktis**

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

#### **E. Metode Penelitian**

Untuk memperoleh data yang maksimal dan menunjukkan hasil yang baik, sehingga tulisan ini mencapai sasaran dan tujuan sesuai dengan judul yang telah ditetapkan, maka penulis menggunakan metode penelitian :

##### **1. Pendekatan masalah**



Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengamati gejala sosial (perilaku warga masyarakat) dan menganalisisnya bisa dengan peraturan, teori, ahli dan logika.

## 2. Sifat penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis adalah bersifat deskriptif yang bisa memberikan gambaran yang luas tentang Pelaksanaan Penataan Ruang Kawasan Lindung di Kota Padang.

## 3. Sumber data

Data-data yang terdapat dalam penelitian ini diperoleh melalui *Field research*, yaitu melalui penelitian lapangan yang kemudian di tambah dengan data yang diperoleh melalui *Library research* yang dilakukan pada beberapa perpustakaan, diantaranya :

- a. Perpustakaan Daerah Sumatera Barat
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c. Buku- buku milik penulis dan bahan- bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 4. Jenis data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data primer, yaitu data yang didapatkan langsung dari objek penelitian dengan melakukan wawancara dilingkungan tempat penelitian.
- b. Data sekunder, yaitu merupakan data atau informasi yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan–bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
  - a) Undang- Undang Dasar Tahun 1945
  - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
  - d) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
  - e) Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat
  - f) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti halnya hasil karya dari kalangan hukum.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, *encyclopedia*.<sup>2</sup>

#### 5. Teknik pengumpulan data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui :

##### a. Studi dokumen

Pada tahap ini penulis mengkaji beberapa dokumen yang ada dan tersedia di Kantor Dinas Tata Ruang Kota Padang.

---

<sup>2</sup>Amiruddin dan H. Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 32

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.<sup>3</sup> Dalam mengumpulkan data penulis menggunakan metode wawancara semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan pokok dan pertanyaan lanjutan disusun sesuai dengan perkembangan wawancara. Dalam penelitian ini pihak yang diwawancarai adalah Kepala Dinas Tata Ruang Kota Padang.

6. Pengolahan data

Data yang telah dikumpulkan diolah dengan melakukan editing dan klasifikasi data agar dapat disajikan secara sistematis.

7. Analisa data

Data yang telah disajikan dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menilai berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori, logika untuk menarik kesimpulan dengan cepat.

---

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm. 82