

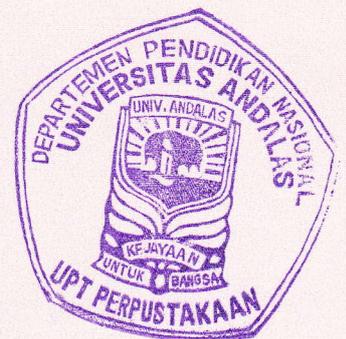
**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH  
KOTA BUKITTINGGI NOMOR 8 TAHUN 1997 TENTANG  
RENCANA UMUM TATA RUANG KOTA**

**TESIS**

*Oleh:*

**SALMAN**

**BP. 06 211 056**



**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2010**

# **EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KOTA BUKITTINGGI NOMOR 8 TAHUN 1997 TENTANG RENCANA UMUM TATA RUANG KOTA**

Oleh : S A L M A N

Dibawah bimbingan : Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH, dan Yuslim, SH, MH

## **ABSTRAK**

Ngarai Sianok warisan alam yang sangat berharga bagi masyarakat Minangkabau, sebagai anugerah Allah yang sangat berharga sudah pantas masyarakat dan Pemerintah Kota Bukittinggi untuk senantiasa menjaga kelestariannya sehingga keunikan dan keindahan Ngarai Sianok ini tidak hanya dinikmati oleh generasi pada hari ini saja akan tetapi dapat dipertanggungjawabkan kelestariannya dan dapat diwariskan untuk generasi yang akan datang.

Sementara itu secara alamiah, Ngarai Sianok merupakan Daerah yang memiliki kondisi geologis yang kompleks dan rawan terhadap perubahan kondisi lingkungan serta cenderung mengalami degradasi dan longsor.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional pasal 38, menyatakan : Kriteria kawasan lindung untuk kawasan rawan bencana alam sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (7) yaitu: Kawasan yang diidentifikasi sering dan berpotensi tinggi mengalami bencana alam seperti letusan gunung berapi, gempa bumi dan tanah longsor serta gelombang pasang dan banjir.

Untuk melindungi kawasan Ngarai Sianok dari berbagai ancaman dan gangguan yang dapat merusak keutuhan dan isi yang terkandung didalamnya, maka Pemerintah Kota Bukittinggi telah menetapkan peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bukittinggi Nomor 8 Tahun 1997 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis yang bersifat deskriptif analisis, jenis datanya meliputi data hukum primer data hukum skunder dan data hukum tertier. Teknik pengumpulan data wawancara dan penyebaran angket serta studi dokumentasi.

Dalam penelitian terungkap bahwa pelaksanaan Perda tersebut belum efektif karena terbukti masih banyaknya masyarakat yang bermukim dikawasan lindung sepanjang pinggiran Ngarai Sianok, hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi tentang Perda tersebut dan tidak konsistennya pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran Perda tersebut oleh aparat terkait.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pada perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”.<sup>1</sup> Konsep negara hukum dapat diartikan sebagai suatu negara yang memiliki legalitas atau berdasarkan kepada aturan hukum. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan aturan hukum dan konstitusi, yaitu apapun konteks penyelenggaraan negara harus didasarkan atas aturan hukum yang disebut dengan “*rule of law*”.

Dalam penegakan suatu negara hukum, maka negara tersebut harus memiliki suatu konstitusi, di mana konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau undang-undang dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut negara konstitusional, namun tidak memiliki naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Redaksi Kawan Pustaka, *Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya Susunan Kabinet RI Lengkap*, Kawan Pustaka, Jakarta: 2006, hal. 3

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2006, hal. 35

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia pada Bab VI Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”<sup>3</sup>

Dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan berbagai undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2, menjelaskan: “Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Propinsi di samping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administratif, sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota berkedudukan sebagai daerah otonom, di mana menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan

---

<sup>3</sup> Redaksi Kawan Pustaka, Undang-Undang Dasar 1945, *op. cit.*, hal. 13

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>4</sup>

Kota Bukittinggi adalah salah satu kota yang ada di Sumatera Barat, memiliki 3 (tiga) kecamatan, yaitu Kecamatan Guguk Panjang (7 [tujuh] kelurahan); Kecamatan Mandiangin Koto Selayan (9 [sembilan] kelurahan); dan Kecamatan Aur Birugo Tigo Baleh (8 [delapan] kelurahan), dengan jumlah penduduk 104.278 jiwa.<sup>5</sup>

Kota Bukittinggi sering disinggahi oleh orang-orang dari berbagai daerah, baik dari daerah-daerah yang ada di Pulau Sumatera sendiri maupun dari daerah luar Pulau Sumatera. Hal tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Di Kota Bukittinggi terdapat beberapa objek wisata seperti Ngarai Sianok, Panorama Alam, Lobang Jepang dan sebagainya, sehingga Kota Bukittinggi dikenal sebagai Kota Wisata;
2. Kota Bukittinggi merupakan kota perdagangan di Pulau Sumatera yang juga memiliki letak yang strategis sehingga memungkinkan Bukittinggi sebagai kota transit (persinggahan) bagi para pedagang yang, berbelanja di sana.

Kota Bukittinggi yang terletak hampir di tengah-tengah pulau

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat (6)

<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Bukittinggi, *Bukittinggi Dalam Angka 2007*, Katalog BPS: 1403.1375, h. 37.

Sumatera, di atas jajaran Bukit Barisan dengan konfigurasi fisik berbukit dan berlembah serta berhawa sejuk. Di kota ini terdapat objek-objek wisata alam dengan pemandangan yang indah, dengan luas wilayah 25.239 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari bukit dan lembah, dengan lembah yang sangat terkenal yaitu Ngarai Sianok yang terletak pada sisi Barat Kota Bukittinggi berupa jurang dengan kedalaman 100 m serta mempunyai kemiringan 80-90 derajat yang menjadi daya tarik wisata.

Ngarai Sianok merupakan warisan alam yang sangat berharga bagi masyarakat Minangkabau. Sebagai anugerah Allah yang sangat berharga, sudah sepantasnya masyarakat Kota Bukittinggi untuk senantiasa menjaga kelestariannya, sehingga keunikan dan keindahan Ngarai Sianok ini tidak hanya dinikmati oleh generasi pada hari ini saja, akan tetapi dapat dipertanggungjawabkan kelestariannya dan dapat diwariskan untuk generasi yang akan datang.

Sementara itu, secara alamiah Ngarai Sianok merupakan daerah yang memiliki kondisi geologis yang kompleks. Faktor-faktor geologis yang mempengaruhi adalah litologi batuan yang mudah tererosi, curah hujan tinggi, tebing terjal hampir vertikal dan intensitas gempa yang tinggi serta letak Ngarai Sianok yang bertepatan berada pada zona Sesar Besar Semangka yang sangat aktif, sehingga wilayah ini termasuk dalam wilayah waspada gempa bumi. Sesar Besar Semangka yang tercatat masih aktif hingga saat ini menimbulkan gempa tektonik di sepanjang jalur ini yang merupakan daerah

yang tidak stabil dan sensitif terhadap perubahan kondisi lingkungan serta cenderung mengalami degradasi.<sup>6</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 11 ayat (11), berbunyi: “

Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. Pengaturan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota dan kawasan strategis Kabupaten/Kota.
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota.
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota, dan
- d. Kerja sama penataan antar Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional Pasal 38, menyatakan: “Kriteria kawasan lindung untuk kawasan rawan bencana alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (7) yaitu kawasan yang diidentifikasi sering dan berpotensi tinggi mengalami bencana alam seperti letusan gunung berapi, gempa bumi dan tanah longsor serta gelombang pasang dan banjir”.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terbuka Hijau Kawasan Perkotaan Pasal 3 huruf “a” “Fungsi RTHKP” adalah: a. Pengamanan keberadaan kawasan lindung perkotaan.

---

<sup>6</sup> Badan Pengendali dampak Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Barat, *Penelitian Dampak Lingkungan Bahan Galian C di Ngarai Sianok Bukittinggi*, Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi Tahun 2002, hal. 1-2

Untuk melindungi kawasan Ngarai Sianok dari berbagai ancaman dan gangguan yang dapat merusak keutuhan dan isi yang terkandung di dalamnya, maka Pemerintah Kota Bukittinggi telah menetapkan beberapa peraturan, di antaranya:

1. Surat Keputusan Walikota Bukittinggi Nomor 168.45-18-1997 tentang Larangan Kegiatan Pengambilan Pasir Tanah pada Bukit Dalam Daerah Tingkat II Bukittinggi;
2. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bukittinggi Nomor 8 Tahun 1997 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota dengan Kedalaman Rencana Detail Tata Ruang Kota Kotamadya Daerah Tingkat II Bukittinggi.

Penetapan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk mengatur pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan kota dan untuk menjaga dan menghindari agar anggota masyarakat tidak menjadi korban bencana alam akibat longsor tepi-tepi ngarai yang diakibatkan oleh gempa dan curah hujan yang tinggi serta akses lain yang timbul akibat tidak dipatuhinya Peraturan Daerah tersebut,

Di sisi lain, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah dimaksud, maka penjabaran dalam pengisian ruang kota harus sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan di dalam Peraturan Daerah tersebut dan diberlakukan di tengah-tengah masyarakat secara faktual.

Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 1997 tentang Rencana Umum tata Ruang Kota tersebut belum memberikan hasil yang maksimal. Hal ini dibuktikan dengan masih ditemuinya pemukiman masyarakat yang berada di areal kawasan Ngarai Sianok yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung oleh Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1997 pada Bab V yang mengatur tentang “Lokasi Pemanfaatan Ruang Kota” dan Bab VI tentang “Pelaksanaan Rencana Umum Tata Ruang Kota”, yang artinya terdapat suatu perbedaan antara konsep peraturan yang telah ditetapkan dengan penerapan yang terjadi di masyarakat (*das sein* dengan *das soillen*)” .

Suatu produk Peraturan Daerah belum dapat dikatakan efektif dan bermanfaat, walaupun telah dinyatakan sah dan diberlakukan, kecuali apabila dia telah sungguh-sungguh berlaku efektif di tengah-tengah kehidupan nyata masyarakat. Karena untuk mewujudkan tercapainya tujuan pembuatan suatu Peraturan Daerah, tidaklah semudah yang dibayangkan, walaupun proses pembentukan Peraturan Daerah itu telah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan lain-lain. Akan tetapi, permasalahannya akan menjadi dilematis, bila Pemerintahan Daerah dalam hal ini Pemda dan DPRD-nya akan bisa membuat Peraturan Daerah, akan tetapi kurang memaksimalkan fungsinya di dalam mengawali dan mengawasi penegakan Peraturan Daerah tersebut di tengah-tengah kehidupan nyata masyarakatnya.

Penelitian Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 1997

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya, baik dari hasil penelitian maupun dalam bahasan fokus masalah, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut ; .

1. Bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 1997 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota bagi masyarakat yang tinggal di tepi Ngarai Sianok Bukittinggi belum efektif pelaksanaannya .

Hal ini terlihat bahwa sejak dikeluarkannya Perda ini, masyarakat kurang mengetahui akan kehadiran peraturan ini dan aparat terkait pun tidak ada mensosialisasikan peraturan ini secara komprehensif. Di sisi lain, ketidak efektifan Perda ini juga dikarenakan tidak terlaksananya pengawasan dan penindakan oleh aparat pengawas dan penindak Perda.

Hal ini dapat dibuktikan dari hasil penelitian dan pengamatan dilapangan, dimana pemukiman penduduk dikawasan lindunhg sepanjang ngarai Sianok tetap saja bertambah baik sebelum Perda Nomor 8 tahun 1997 dalahirkan maupun sesudahnya.

2. Kendala yang dihadapi dalam penegakan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 1997 Tentang Rencana Umum tata Ruang Kota, khususnya bagi masyarakat yang tinggal ditepi ngarai sianok adalah tingginya alih fungsi lahan berfungsi lindung menjadi tempat

permukiman yang mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan hidup serta banyaknya pengembangan kegiatan yang tidak sesuai dengan karakteristik kawasan baik dilihat dari jenis maupun intensitasnya dikarenakan rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap Perda Nomor 8 Tahun 1997 serta bahaya longsor yang setiap saat bisa menimpa mereka.

3. Langkah- langkah untuk mengantisipasi kendala yang dihadapi dalam penegakan Perda Nomor 8 Tahun 1997 khususnys bagi masyarakat yang tinggal ditepi ngarai Sianok adalah dengan menganalisa kembali tahap perencanaan tata ruang serta tahap pemanfaatan ruang dan selanjutnya tahap pengendalian dan penindakan secara kontiniu dan konsisten bagi setiap pelanggaran yang terjadi terhadap Perda Nomor 8 tahun 1997.

## **B. Saran**

Dalam upaya mewujudkan kondisi ideal dari suatu rencana tata ruang dengan kondisi penggunaan, maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Sosialisasi tentang Perda yang dilanjutkan dengan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan Perda agar benar benar dilaksanakan oleh aparat terkait secara konsisten dengan penerbitan izin pemanfaatan ruang secara selektif serta pengenaan sangsi yang tegas dan konsisten pada pelanggaran yang terjadi terhadap Peraturan Daerah Kota Bukittinggi

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Press, Jakarta: 1999
- Arikunto, Suharsimi, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993
- \_\_\_\_\_, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998
- Arsyad, Lincolin, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 1999
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2006
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2006
- Basah, Sjachran, *Permasalahan Arti Kepentingan Umum, Pr Justitia*, Jurnal Majalah FH UNAND, Bandung, Nomor 18, Juni 1983
- Fahmil, Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press Yogyakarta: 2006
- Hadjerat, M., *Memori Pasar Fond Bukittinggi*, Bukittinggi: Pemerintah Kotamadya Bukittinggi, 1951
- Haris, Syamsudin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta: 2005
- J.J.H, Bruggink, *Refleksi Hukum*, alih bahasa B. Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Bandung: 1999
- Kushandayani, *Good Governance dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Utama, Yogyakarta: 2001
- Latief, Abdul, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta: 2005
- Manan, Bagir, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Senimar Harapan, Jakarta: 1994