

**UPAYA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH KOTA
MALANG DALAM PENATAAN PERMUKIMAN DI DAERAH
SEMPADAN SUNGAI**

**(Studi Implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4
Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang
Tahun 2010-2030)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Bidang Ilmu Hukum

Oleh :

DEWI K

NIM. 0910113105



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2013

LEMBAR PERSETUJUAN

**UPAYA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH KOTA
MALANG DALAM PENATAAN PERMUKIMAN DI DAERAH
SEMPADAN SUNGAI**

**(Studi Implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4
Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun
2010-2030)**

Oleh ;

DEWI K

NIM. 0910113105

Disetujui pada tanggal : September 2013

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Sri Kustina, S.H.,C.N.

Sucipto, S.H.,M.S.

NIP. 19480729 198002 2 001

NIP. 19501211 198010 1 001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

Lutfi Effendi, S.H.,M.Hum.

NIP. 19600810 198601 1 002

LEMBAR PENGESAHAN**UPAYA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH KOTA
MALANG DALAM PENATAAN PERMUKIMAN DI DAERAH
SEMPADAN SUNGAI**

(Studi Implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun
2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030)

Disusun Oleh ;

DEWI K

NIM. 0910113105

Skripsi ini telah disahkan oleh dosen pembimbing pada tanggal : September 2013

Pembimbing Utama,

Sri Kustina, S.H.,C.N.

NIP. 19480729 198002 2 001

Ketua Majelis Penguji

Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto,S.H., M.H.

NIP. 19590717 198601 1 001

Pembimbing Pendamping,

Sucipto, S.H.,M.S.

NIP. 19501211 198010 1 001

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Lutfi Effendi, S.H.,M.Hum.

NIP. 19600810 1986011 1 002

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Braijaya

Dr. Sihabudin, S.H.,M.H.

NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT oleh karena rahmat, hidayah, dan anugerahNya lah sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini dengan lancar. Penyusunan skripsi ini disusun dengan maksud untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa untuk dapat menjadi prasyarat dalam memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Dalam proses penyusunan skripsi ini penulis tidak lupa untuk mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya khususnya kepada :

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Lutfi Effendi, S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara.
3. Ibu Sri Kustina, S.H. C.N. selaku Pembimbing Utama penulis, yang selalu dengan penuh kesabaran beliau membimbing penulis selama proses penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Sucipto, S.H., M.S. selaku dosen Pembimbing Pendamping penulis, yang selalu membimbing, mengarahkan, dan mendidik penulis serta memberikn waktunya dalam proses penyusunan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
6. Segenap staff dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah membantu penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang sampai lulus.
7. Bapak Ir. Bachtiar Ismail, M.M. selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

Penulis juga mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada keluarga, kerabar, teman terdekat, dan teman-teman seperjuangan yang telah banyak membantu penulis baik berupa dukungan moril maupun materiil selama penulis menjalani studi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya hingga penulisan skripsi ini selesai. Mereka yang telah banyak membantu penulis diantaranya :

1. Orang tua penulis yang sangat penulis sayangi, cintai, dan hormati yaitu Bapak Hariyanto dan Ibunda Tercinta Mulyaningsih, S.H. yang selalu memberikan doa dan dukungan moril dan materiil untuk masa depan penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. Bapak Arif Zainudin, S.H., M.H. yang senantiasa memberikan saran, dukungan, dan bimbingan bagi penulis dalam menyelesaikan perkuliahan.
3. Bapak Chusen Bisri, S.H., PPAT. selaku alumni dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang tiada henti memberikan saran dan dukungan dari awal penulis memulai perkuliahan sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan dengan maksimal.
4. Pengisi jiwa dan Sahabatku, Aldi Demas, Desi Widya, Ayu Syifa, Arini, Tyas Seftie, dan (Alm.) Merriem Yulia, Aunurrio, Edward, Didik, Sebastian “Batak”, yang senantiasa setia menemaniku di saat suka dan duka dari awal penulis memulai perjuangan di bangku kuliah dan selalu memberikan kekuatan dan motivasi.
5. Teman-Teman Konsentrasi Hukum Administrasi Negara atau D’Hans yaitu Arini, Tyas Seftie, Faiq Rukhuloh, Dewi Cahyandari, Edward, Bagus, Andi Wirambara, Radityo Aryo, Brigel, Okky, Mas Febria Sandy, Firmansyah Deckiyanto, yang telah turut memberikan motivasi dan inspirasi penulis untuk segera menyelesaikan skripsi ini.
6. Teman-teman Kelompok 1 PPM Fakultas Hukum Tahun 2013, Arini, Nana, Bella, Onjit, Ve, Mbak Tyas, Okky, Rizky, Dewa, Itca, Puput, Bunga, Mbak Ira, Desty, Iin, Lili, Mas Brigel, Danang, Bogel, Yogi, Zul, Satria, Yoga,

Ape, Kemas, Wicak, Moden, Galih, Ocik, Yonar, terimakasih atas kebersamaannya di tahun terakhir kuliah penulis, kita akan selalu jadi *dulur* kapanpun juga.

7. Teman-teman seperjuangan di Universitas Brawijaya, Arum Tian Martaina, Ryantino Zulfikar, Kurniawan Rahmadianto, dan semua teman yang turut membantu penulis dari awal perkuliahan hingga saat ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, terimakasih banyak telah memberikan semangat tersendiri didalam menempuh perkuliahan hingga dapat menyelesaikannya dengan baik.

Proses penyusunan skripsi ini telah melalui upaya yang maksimal, namun tentunya tidak pula luput dari kesalahan dan kekurangan didalamnya, sehingga masih memerlukan tanggapan, kritik, saran, dan sumbangan pemikiran dari semua pihak agar dapat menjadi perbaikan kearah yang lebih sempurna. Akhirnya, semoga hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan khalayak banyak. *Amin yaa robbal alamin.*

Malang, September 2013

Penulis

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Daftar Bagan, Tabel, dan Gambar.....	ix
Abstraksi	x
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Sistematika penulisan	15
 BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Pengertian Upaya	18
B. Implementasi	18
C. Teori Efektifitas.....	19
1. Pengertian Efektifitas	19
2. Teori Efektifitas Hukum	20
3. Unsur-Unsur yang Mempengaruhi Efektifitas Hukum	21
D. Pemerintah Daerah	26
1. Pengertian Pemerintah Daerah	26
2. Urusan Pemerintah Daerah	27
E. Rencana Tata Ruang Wilayah	29
1. Pengertian Tata Ruang	29
2. Pengertian Tata Ruang Wilayah.....	31
3. Pengertian Kota.....	32
4. Fungsi Kota	33
5. Tujuan dan Fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota	33
6. Penataan Ruang	34
F. Permukiman	35
1. Pengertian Permukiman	35
2. Pola Permukiman	37
3. Jenis Permukiman	39
4. Pengertian Permukiman Kumuh	40
G. Konsep Daerah Sempadan Sungai	41
1. Pengertian Sempadan Sungai	41
2. Fungsi Sempadan Sungai	43
H. Peraturan Daerah	43
1. Pengertian Peraturan Daerah.....	43
2. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	44
3. Fungsi Peraturan Daerah	45

I. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030	46
1. Landasan Filosofis	46
2. Landasan Yuridis (Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah)	48
3. Tujuan Peraturan Daerah	50
4. Norma dalam Peraturan Daerah yang Terkait dengan Penelitian	51
5. Mulai Berlakunya Peraturan Daerah	51
J. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	53
1. Pengertian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 53	
2. Tugas, Fungsi, dan Wewenang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	55
3. Struktur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang	57
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	60
B. Metode Pendekatan	60
C. Lokasi Penelitian	61
D. Jenis dan Sumber Data	62
E. Populasi dan Sampel	65
F. Teknik Pengumpulan Data	66
G. Teknik Analisis Data	67
H. Definisi Operasional Variabel	68
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Lokasi Penelitian	71
1. Gambaran Umum Kota Malang	71
a. Sejarah Berdirinya	71
b. Penduduk dan Sosiologi	72
c. Visi dan Misi	73
d. Keadaan Geografi Kota Malang	74
2. Keadaan Umum Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang	76
a. Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang	76
b. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang	77
c. Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang	79
B. Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang dalam Penataan Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Berdasarkan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030	80
C. Hambatan yang Dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam Upayanya melakukan Penataan Permukiman di daerah Sempadan Sungai di Kota Malang	109

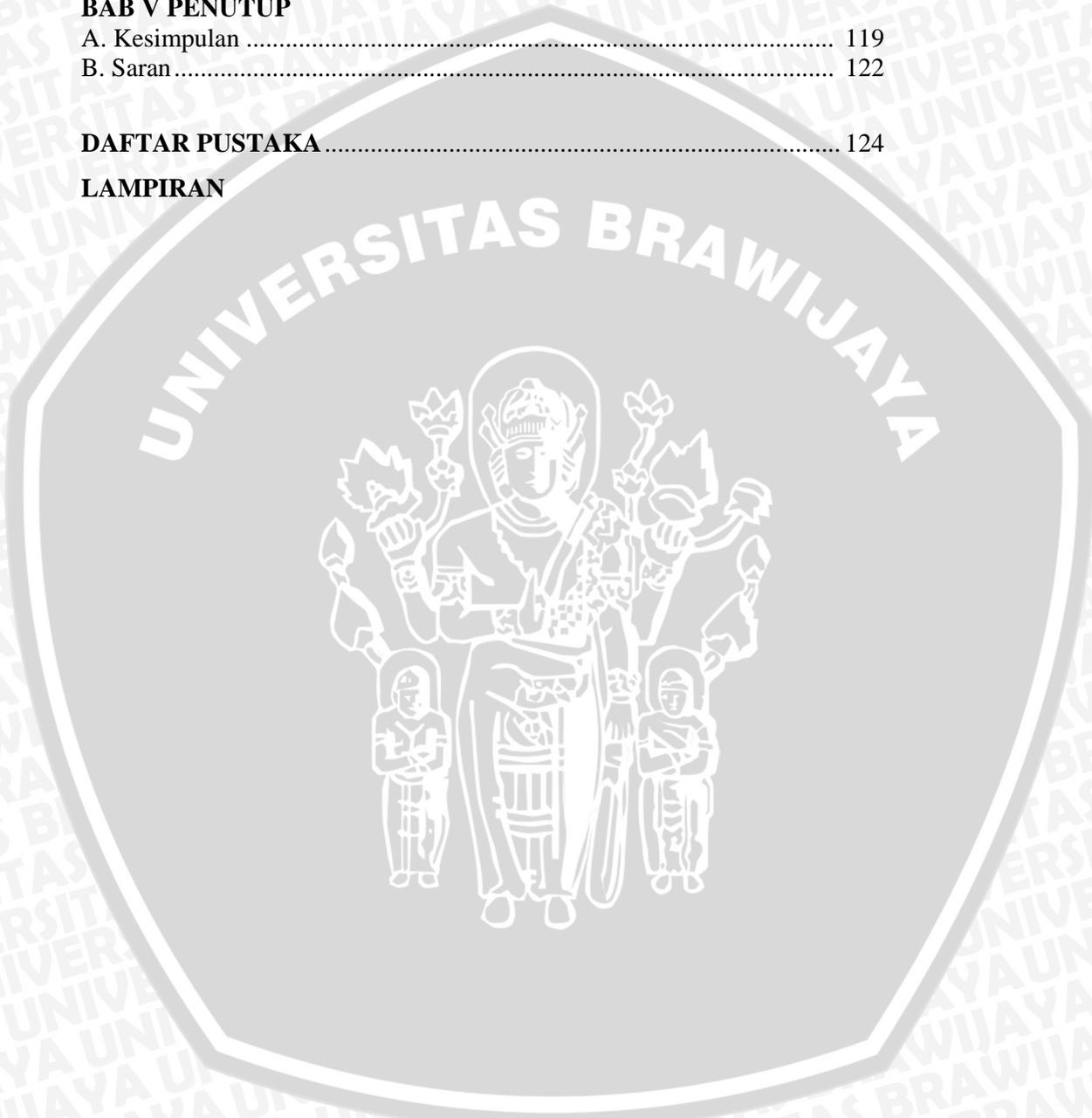
D. Solusi dalam Menghadapi Hambatan yang Dihadapi Badan
Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam Upaya
Penataan terhadap Permukiman di Daerah Sempadan Sungai
di Kota Malang 114

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 119
B. Saran 122

DAFTAR PUSTAKA 124

LAMPIRAN



DAFTAR BAGAN, TABEL, DAN GAMBAR

Bagan

Bagan 1. Teori Hukum Menurut Friedman..... 22

Bagan 2. Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan
Daerah Kota Malang 57

Tabel

Tabel 1. Faktor Pemahaman Masyarakat yang Bermukim di Daerah
Sempadan Sungai di Industri Keramik Dinoyo 87

Tabel 2. Faktor Pemahaman Masyarakat yang Bermukim di Daerah
Sempadan Sungai di Kampung Embong Brantas 89

Tabel 3. Faktor Pemahaman Masyarakat yang Bermukim di Daerah
Sempadan Sungai di Kampung Kotalama/Kutobedah..... 92

Tabel 4. Faktor-Faktor Penyebab Masyarakat Mendirikan
Permukiman di Daerah Sempadan Sungai..... 107

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Brantas di
Industri Keramik Dinoyo 88

Gambar 2. Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Brantas di
Kampung Embong Brantas 91

Gambar 3. Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Amprong di
Kampung Kotalama/Kutobedah..... 93



ABSTRAKSI

Dewi Kristina, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, September 2013, *Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang Dalam Penataan Permukiman Di Daerah Sempadan Sungai Berdasarkan Studi Implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030*, Sri Kustina, S.H., C.N., Sucipto, S.H., M.S.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas tentang upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai. Hal ini dilatarbelakangi dengan adanya pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini meliputi, bagaimana upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai, apa hambatan yang dihadapi oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai, serta bagaimana solusi dalam menghadapi hambatan tersebut. Untuk mengetahui permasalahan yang ada, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, Seluruh data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif analisis.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa dalam upaya penataan tersebut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah belum efektif dalam mengimplementasikan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030. Hal tersebut terjadi karena keterbatasan sarana/prasarana jumlah staff pada Bappeda serta fasilitas yang kurang memadai, penegak hukum yang kurang tegas dalam memberikan sanksi bagi masyarakat yang melanggar, dan minimnya kesadaan dan pemahaman masyarakat terhadap peraturan daerah tentang penataan permukiman di daerah sempadan sungai yang disebabkan faktor ekonomi dan lemahnya ketaatan hukum, terbatasnya lahan permukiman yang ada, urbanisasi penduduk, dan pemberian tanah secara turun-temurun berdasarkan hubungan keluarga, sehingga menjadikan indikator bahwa peraturan ini belum dapat diimplementasikan di masyarakat secara efektif.

Sedangkan dalam upayanya melakukan penataan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah juga banyak mengalami kendala. Hambatan yang dihadapi oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai meliputi kendala internal dan eksternal. Adapun kendala internal antara lain: Sumber daya yang dimiliki pemerintah kota terbatas, penataan permukiman di daerah sempadan sungai membutuhkan biaya yang besar, dan prosedur penataan permukiman di daerah sempadan sungai membutuhkan jangka waktu yang lama. Sedangkan kendala eksternal antara lain: Semakin sempitnya ketersediaan lahan permukiman di Kota Malang, Pemilik lahan yang menguasai permukiman di daerah sempadan sungai, kontribusi masyarakat yang kurang dalam penataan permukiman di daerah

sempadan sungai, serta pengawasan dan penegakan hukum yang lemah terhadap pendirian permukiman di daerah sempadan sungai.

Untuk mengatasi hambatan internal pemerintah daerah harus memberikan dukungan berupa pemberian fasilitas, sarana prasarana dan mengadakan pembinaan kepegawaian, membuat program pemberdayaan masyarakat agar dapat meningkatkan perekonomian penduduk, dan menggalakkan kampung hijau yang tentunya akan meminimalisir biaya, serta memberikan prosedur yang lebih singkat dan efisien dalam proses pengundangan suatu kebijakan pemerintah. Pemerintah Daerah. Solusi dalam menghadapi hambatan eksternal adalah harus ada upaya lebih strategis serta memberikan peluang keterlibatan dan kontribusi aktif bagi masyarakat dalam program penghijauan, serta Pemerintah Daerah harus menetapkan dengan jelas dalam penentuan kawasan konservasi.

Adapun saran dari penulis yaitu, untuk pemerintah daerah Kota Malang, untuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, dan bagi masyarakat agar hendaknya berkontribusi secara aktif untuk membantu terealisasinya penataan permukiman di daerah sempadan sungai. Selain itu, masyarakat sebagai warga Negara yang baik seharusnya masyarakat mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tujuan dari pembuatan peraturan tersebut dapat tercapai dan memberikan manfaat bagi masyarakat banyak..

Kata kunci: daerah sempadan sungai, penataan permukiman



ABSTRACT

In writing on this paper the author discusses about the effort of The Government of Regional Development Plain to managing the housing at the river's flood plain area. This is due to the implementation of Article 48 of Malang Regional Regulation No. 4 Year 2011 about Regional Spatial Planning (RTRW) Malang Year 2010th until 2030th. The analysis to solve the problem in this paper which are, how The Government of Regional Development Plain to managing the housing at the river's flood plain area, what is the problem of The Government of Regional Development Plain to manage the housing at the river's flood plain area, and the last is how is the solution of The Government of Regional Development Plain to solving the problem of the housing at the river's flood. Using juridical and sociological research methods, and using descriptical analisis methods.

The author tried to analyse of Malang Regional Regulation No. 4 Year 2011 about Regional Spatial Planning (RTRW) Malang Year 2010th until 2030th who describe about the local government authorization to manage the housing at the river's flood plain area. The research result indicate that the implementation of Malang Regional Regulation No. 4 Year 2011 about Regional Spatial Planning (RTRW) Malang Year 2010th until 2030th by The Government of Regional Development Plain wasn't effective yet.

It doesn't effective because The local government didn't have some facilities to doing the policy, to manage the housing at the river's flood area are needed much money, the housing at river's flood plain area managing procedure has needed log time period to do, Malang City has limited space, the owner of the housing at the river's flood area are uncooperative with the local government, contribution of the local society are less, and the main factor is the weakness of law enforcement on the landuse establishment.

Therefore, the research finding solution to solve that problem which are, the local government must be increase the facilities and qualities of the government's staff, made of local society empowering program, made of green environmentally program to the housing at river's flood plain area, make a faster procedure to construct management at river's flood plain area policy, persuade the local society who live in river's flood plain area to have contribution in this policy.

The author is suggested for the local government, the government of regional development plain, and the society who live in the river's flood plain area must have bigger contribution to realized the policy and everybody as citizen in this country must be obey with the law and regulation so the purpose by the law enforcement will be achieved.

Key words: *river's flood plainarea, managing the housing.*

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pertambahan laju penduduk yang semakin meningkat dalam era globalisasi ini merupakan suatu fenomena yang menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk dapat mengatasi dampak yang timbul. Globalisasi menghendaki daerah untuk semakin terbuka dalam perubahan dan perkembangan di berbagai macam aspek kehidupan. Globalisasi secara sederhana dapat diartikan sebagai proses mendunia dalam arti mempunyai dampak atau pengaruh yang tidak mengenal batas Negara (*borderless*). Mobilitas terjadi di setiap lini kehidupan, seperti meningkatnya pertumbuhan laju penduduk, fenomena urbanisasi yang mengakibatkan suatu wilayah perkotaan menjadi semakin padat penduduk dan mengakibatkan adanya peningkatan angka kriminalitas dan permasalahan baik dalam lingkup sosial, ekonomi, pendidikan, teknologi, budaya, kependudukan, lingkungan, dan banyak aspek kehidupan lainnya.

Dampak dari adanya globalisasi dan modernisasi yang ada tersebut menyebabkan pemerintahan baik pusat maupun daerah harus mempunyai peran yang besar dalam melakukan perencanaan kebijakan pemerintahan, pengaturan dan pelaksanaan aktivitas pemerintahan agar dapat memecahkan

persoalan-persoalan agar pelayanan terhadap masyarakat dan penegakan hukum dapat berjalan dengan baik.

Seiring dengan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin demokratis, hal ini memberikan suatu tantangan bagi pemerintah daerah agar dapat mengatur rumah tangga daerah dalam merespon tugas dan perannya memberikan pelayanan yang baik dan sesuai dengan asas *Good Governance*. Pengertian Asas *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) dalam hal ini merupakan suatu tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah publik dengan mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam sebuah tindakan kehidupan keseharian. Menurut Robert Charlick *Good Governance* adalah pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.¹

Pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah dalam menghadapi permasalahan yang terjadi akibat dampak globalisasi yang menyeluruh tersebut dilaksanakan berdasarkan konsep otonomi daerah. Hakikat otonomi daerah adalah desentralisasi atau proses pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung warga masyarakat. Hal tersebut merupakan sebuah dimensi baru bagi pemerintah untuk dapat memberikan kewenangan luas pada pemerintah daerah dengan harapan bahwa pemerintah daerah dapat

¹Soedarmayati, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004. Hlm. 2.

melaksanakan pemerintahan yang adil, demokratis, dan transparan di sektor publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan desentralisasi mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Tujuan dari pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah dalam rangka menjamin integrasi nasional dan terjaminnya kelangsungan hidup negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (3) menyebutkan bahwa :²

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Sedangkan ketentuan Pasal 10 ayat (5) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan selain kewenangan yang diatur oleh pemerintah pusat berbunyi sebagai berikut :³

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

³ Ibid.

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah diluar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat :

- a. Menyerahkan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pasal 11 ayat (3) memberikan penjelasan :

“Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.”

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut diatas, maka aktivitas pemerintah daerah dalam melaksanakan perencanaan dan pengendalian bangunan, serta melakukan perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan terhadap penataan tata ruang⁴ merupakan bagian dari urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah baik pemerintah daerah provinsi, maupun skala kabupaten/kota.

Pengertian Tata Ruang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Selanjutnya, Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.⁵

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan berdasarkan asas desentralisasi untuk dapat melakukan penataan ruang dan melakukan perbaikan mutu dan keterpaduan perencanaan pembangunan daerah yang sesuai berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berfungsi agar dapat menekan permasalahan atas kebutuhan ruang sebagai akibat dari pertumbuhan kota dan meningkatnya laju jumlah penduduk di daerah.

Sama halnya dengan perkembangan di Kota Malang yang setiap harinya mengalami pertumbuhan dan perkembangan dalam setiap aspeknya. Perkembangan yang ada di Kota Malang memungkinkan suatu tuntutan atas kebutuhan ruang dan lahan atas pertumbuhan laju penduduk dan perekonomian serta adanya pola urbanisasi yang terjadi. Seiring dengan pertumbuhan penduduk yang disebabkan oleh faktor alamiah maupun adanya perpindahan penduduk ke daerah perkotaan, permintaan akan lahan untuk pemukiman juga semakin meningkat, sedangkan jumlah lahan jika dilihat secara administratif jumlahnya tetap sehingga membuat penduduk yang status ekonominya lemah dan tidak mempunyai kemampuan untuk memiliki rumah membangun sejumlah pemukiman yang akhirnya menjadi daerah permukiman kumuh (*slum area*) yang dibangun di daerah sempadan sungai. Hal tersebut

⁵ Ibid.

yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan dan dampak terhadap pelaksanaan penataan ruang dan kebijakan pembangunan permukiman dan perumahan.

Di Kota Malang perkembangan atas daerah permukiman di daerah sempadan sungai tersebut dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, selain itu Kota Malang merupakan kota dengan kepadatan penduduk terbanyak kedua setelah Kota Surabaya, sehingga hal tersebut berimbas pada pemenuhan kebutuhan permukiman dan perumahan penduduk dan saat ini masih banyak permukiman kumuh yang berdiri di daerah bantaran sungai.

Hal tersebut dapat dilihat banyak didirikan permukiman dari beberapa tempat di daerah Kota Malang di kawasan daerah aliran sungai Brantas tepatnya di daerah Kesatrian Blimbing dan daerah Kampung Embong Brantas kelurahan Mergosono, permukiman kumuh di pinggir rel kereta api Kelurahan Ciptomulyo.⁶

Permukiman di daerah sempadan sungai dapat dikategorikan sebagai suatu permukiman yang tidak memenuhi standar hunian yang layak dengan kondisi sosial ekonomi rendah, dan prasarana lingkungan hampir tidak ada atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan. Dampak dari adanya permukiman yang didirikan di daerah sempadan sungai tersebut mengakibatkan adanya stigma terhadap ketidakberdayaan pemerintah daerah Kota Malang dalam mengatur tatanan sosial dalam masyarakat dan

⁶<http://permukiman.wordpress.com/2011/02/20/forum-perumusan-alternatif-kebijakan-penataan-permukiman-kumuh-perspektif-stakeholders/> Diunduh tanggal 28 Maret 2013.

ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan penataan ruang wilayah kota yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota. Selain itu, permukiman di daerah sempadan sungai juga menyebabkan terjadinya degradasi terhadap kualitas lingkungan.

Dalam mengatasi permasalahan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai, pemerintah telah mengatur payung hukum secara tegas di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan selain itu terdapat pengaturan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman yang peraturan teknis di daerahnya diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.

Pemerintah Daerah Kota Malang secara khusus juga telah mengatur Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, dalam Pasal 17 ayat (2) berbunyi :⁷

“Mengembangkan kawasan perumahan dengan menerapkan pola pembangunan hunian berimbang berbasis pada konservasi air yang berwawasan lingkungan;”

Pasal 48 menyatakan bahwa :⁸

Penataan permukiman lingkungan di daerah badan air Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Amprong, melalui :

a. secara bertahap memindahkan bangunan pada wilayah sempadan sungai yang dinyatakan sebagai daerah yang rawan bencana, ke sub wilayah Malang Timur dan Tenggara;

⁷ Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030

⁸ Ibid.

- b. mengadakan penataan lingkungan permukiman atau peremajaan lingkungan permukiman dengan pola membangun tanpa menggosur terhadap kawasan permukiman yang tidak dinyatakan sebagai kawasan rawan bencana;
- c. meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dengan pola penghijauan kota terhadap kawasan permukiman yang berada di wilayah luar dari sempadan sungai.

Berdasarkan ketentuan yang telah diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 khususnya pada Pasal 17 dan Pasal 48 menyebutkan bahwa pemerintah daerah Kota Malang berkewajiban untuk melakukan penataan permukiman yang terdapat di daerah badan air sungai yang terletak di sepanjang daerah aliran sungai yang mengalir di Kota Malang. Hal tersebut bertujuan agar pola pembangunan di Kota Malang dapat mengikuti pola hunian yang berimbang dan berbasis pada kelestarian lingkungan, sehingga tidak hanya diprioritaskan agar pembangunan permukiman sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, namun juga agar pola pembangunan tersebut dapat menciptakan hunian yang berimbang dan tidak menyebabkan degradasi lingkungan, khususnya pada kawasan lingkungan air yang ada di Kota Malang.

Untuk menangani permasalahan mengenai permukiman yang dibangun di daerah sempadan sungai yang ada di Kota Malang, maka dalam hal ini perlu didasarkan pada penanganan dari pihak pemerintah daerah Kota Malang itu sendiri dan perspektif pandangan masyarakat yang berpenghasilan rendah terhadap rumah. Penanganan permukiman yang terletak di sepanjang sempadan sungai dapat ditinjau kasus per kasus sesuai dengan kondisi fisik

suatu kawasan. Dalam regulasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 telah dicantumkan larangan pendirian permukiman penduduk di beberapa titik kawasan serta telah diatur mengenai penataan lingkungan permukiman dan peremajaan lingkungan dengan metode konsolidasi tanah ataupun konsep hunian berimbang dengan pola permukiman model pembangunan vertikal, namun dalam pelaksanaan dan efektifitas Peraturan Daerah Kota Malang tersebut masih sulit untuk terealisasi.

Hal tersebut dilatarbelakangi karena sulitnya merubah pola pikir masyarakat yang tinggal di permukiman padat penduduk tersebut dari sistem horizontal ke sistem vertikal ataupun pelaksanaan konsolidasi tanah yang membutuhkan proses yang cukup lama yang juga masih diwarnai dengan penolakan dari masyarakat, tetapi dalam hal ini juga menyangkut mengenai aspek sosial dan budaya serta ekonomi dari para warga sekitar permukiman kumuh tersebut yang merupakan beban dan tugas bagi pemerintah daerah agar dapat melakukan penataan atau perbaikan secara komprehensif.

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 seharusnya telah ditetapkan pula mengenai pembenahan dan penataan terhadap pemukiman di daerah sempadan sungai yang telah dibangun oleh penduduk di Kota Malang, sehingga terdapat kebijakan dan pelaksanaan penataan ulang permukiman di daerah sempadan sungai dapat dilaksanakan berdasarkan segi konstruksi dan tata letak, kenyamanan, keamanan,

kependudukan, dan kondisi geografis dan lingkungan agar permukiman penduduk dapat tertata sesuai dengan tata ruang wilayah kota malang dan sesuai dengan peruntukannya .

Menyikapi permasalahan permukiman yang telah dibangun di daerah sempadan sungai tersebut, maka Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam hal ini merupakan instansi pemerintahan yang mempunyai wewenang, tugas dan fungsi untuk melakukan pelaksanaan dan memberikan penataan terkait dengan permukiman yang ada di Kota Malang.

Oleh karena itu, penulis mengangkat tema Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang Dalam Penataan Permukiman Di Daerah Sempadan Sungai yang merupakan studi berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 terhadap Penataan Permukiman di Daerah Sempadan Sungai, hal itu dilatarbelakangi karena banyaknya praktek pembangunan pemukiman kumuh yang ada di daerah bantaran sungai ataupun tempat-tempat yang seharusnya dilarang didirikan bangunan atau pemukiman selain karena dapat menimbulkan degradasi terhadap kualitas lingkungan.

Tindakan tersebut merupakan pelanggaran hukum atas penataan ruang wilayah kota yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang akan berakibat pada turunnya citra pemerintah Kota Malang sebagai bagian dari aparat pemerintah yang berwenang dan berkewajiban untuk mengatur dan melaksanakan penataan wilayah kota yang sesuai dengan Rencana Tata

Ruang Wilayah Kota Malang yang regulasinya diatur dalam Peraturan Daerah, selain itu meningkatnya jumlah permukiman kumuh di Kota Malang dapat menjadikan kriteria apakah Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 telah dapat diberlakukan secara efektif atau tidak efektif. Oleh karena itu, dalam hal tersebut perlu untuk dilakukan adanya analisa dan kajian terhadap peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kota Malang untuk dapat mengetahui seberapa jauh upayanya dalam mengefektifkan peraturan, mencegah, memproses, dan menanggulangi tindakan masyarakat yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana upaya Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 ?
2. Apa hambatan yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang ?
3. Bagaimana solusi dalam menghadapi hambatan yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upaya penataan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.
2. Untuk mengetahui, menemukan, dan menganalisis hambatan yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang.
3. Untuk menemukan dan merumuskan solusi dalam menghadapi hambatan yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upaya penataan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan maksud, tujuan, dan alasan yang telah penulis kemukakan diatas, maka hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara, dalam

hal ini untuk mengetahui bagaimana upaya Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, dan hambatan serta solusi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam pelaksanaan penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan nantinya dapat bermanfaat bagi :

a. Bagi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam memberikan kontribusi berupa saran dan informasi terkait dengan upaya dan hambatan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 terhadap penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai upaya, peran, dan kendala dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 terhadap penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang, dan tidak kalah pentingnya dalam memberikan informasi kepada masyarakat tentang aturan-aturan mengenai penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang sehingga diharapkan masyarakat dapat mengetahui prosedur pengaturan terhadap permukiman kumuh sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

c. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk mengimplementasikan ilmu hukum yang telah diperoleh dalam kehidupan bermasyarakat serta menambah wacana dan pengetahuan mengenai berbagai permasalahan khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara.

E. Sistematika Penulisan

Berikut ini dikemukakan sistematika penulisan yang terbagi dalam :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini menjelaskan tentang teori dan konsep-konsep yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan penelitian yang berfungsi sebagai pisau analisa dalam mengolah penelitian. Teori dan konsep tersebut diperoleh dari hasil studi kepustakaan. Bab ini menguraikan tentang pengertian efektifitas, teori efektifitas hukum, unsur-unsur yang mempengaruhi efektifitas hukum, pengertian pemerintah daerah, urusan pemerintah daerah, pengertian peraturan daerah, landasan pembentukan peraturan daerah, fungsi peraturan daerah, Pengertian Tata Ruang, Pengertian Rencana Tata Ruang Wilayah, Pengertian Kota, fungsi kota, Pengertian Tata Ruang Kota, tujuan dan fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, penataan kawasan permukiman, pengertian permukiman, pola permukiman,

jenis permukiman, pengertian permukiman kumuh, konsep tentang daerah sempadan sungai, Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang memaparkan landasan filosofis, landasan yuridis, tujuan peraturan daerah, norma yang terkait dengan penelitian yang tercantum dalam Pasal 48, ketentuan mulai berlakunya peraturan daerah. Selain itu diuraikan pula tentang kedudukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, tugas, wewenang dan fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, serta struktur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menentukan jenis penelitian, metode pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, teknik analisis data serta definisi operasional.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian yang berisi analisa terhadap hasil temuan tentang permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian ini. Sesuai dengan isi

dari rumusan masalah, maka dalam bab ini akan membahas mengenai tiga pokok permasalahan. Pertama, bagaimana upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang terhadap penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan ketentuan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Kedua, bagaimana kendala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam melakukan penataan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang. Dan Ketiga, apa saja upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang mengatasi kendala dalam pelaksanaan penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini menjelaskan tentang bagian akhir dari penulisan penelitian ini, yang isinya terdiri dari kesimpulan yang berisi ikhtisar hasil atas pembahasan yang diuraikan dalam Bab IV dan saran-saran berisi strategi dan solusi yang dapat ditawarkan dari penulis terhadap permasalahan dalam penelitian ini untuk dapat digunakan sebagai tindak lanjut atau perbaikan kemudian.

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian Upaya

Definisi “upaya” menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah usaha, ikhtiar, (untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan mencari jalan keluar).⁹

Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya untuk mencapai suatu maksud atau tujuan, maka ia telah menjalankan suatu upaya.

Dalam penelitian ini, disimpulkan bahwa upaya dapat didefinisikan sebagai tindakan berdasarkan kedudukannya untuk melakukan usaha atau cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

B. Implementasi

Menurut Nurdin Usman mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut :¹⁰

“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.”

⁹<http://kamusbahasaIndonesia.org/upaya/mirip> diunduh Pada Tanggal 1 April 2013.

¹⁰Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Raja Grafindo Persada, Surabaya 2002, Hlm. 70.

Menurut Guntur Setiawan mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut:¹¹

“Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.”

Menurut Hanifah Harsono mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut:¹²

“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.”

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

C. Teori Efektifitas

1. Pengertian Efektifitas

Secara etimologi kata efektifitas berasal dari kata efektif dalam bahasa Inggris “*effective*” yang telah mengintervensi ke dalam bahasa Indonesia dan memiliki makna “berhasil” dalam bahasa Belanda “*effectief*” memiliki makna berhasil guna menurut penjelasan Salma.¹³ Sedangkan efektifitas

¹¹ Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Cipta Karya, Jakarta, 2004, Hlm. 39.

¹² Hanifah Harsono, *Implementasi Kebijakan dan Politik*, Rhineka Karsa, Yogyakarta, 2002, Hlm. 67.

¹³ Salma dalam Soewarno Handayadiningrat, *Pengantar Studi Ilmu Hukum Administrasi dan Manajemen*, Alumni, Bandung, 1994. Hlm. 31.

hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilan hukum dalam hal pelaksanaan hukum itu sendiri.

Menurut Soewarno Handayadiningrat memberikan definisi bahwa yang dimaksud dengan efektifitas dalam pemerintahan adalah suatu tujuan dan sasaran yang telah tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dan yang menjadi indikator keefektifan adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan yang berpengaruh besar terhadap kepentingan masyarakat banyak, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya.¹⁴

Jadi makna dari efektifitas merupakan keberhasilan dari suatu tindakan yang dapat dilihat indikator keberhasilannya dari terlaksananya tujuan dan sasaran yang telah direncanakan sebelumnya.

2. Teori Efektifitas Hukum

Secara teoritis, hukum dapat berlaku secara sosiologis yang berintikan pada efektifitas hukum. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat dua teori pokok yang mengatakan bahwa :¹⁵

- A. Teori kekuasaan yang pada prinsipnya menyatakan bahwa hukum berlaku secara sosiologis apabila dipaksakan berlakunya hukum tersebut oleh pihak penguasa, dan hal tersebut terlepas dari masalah apakah masyarakat menerima atau menolaknya.
- B. Teori pengakuan yang berpangkal dari pendirian bahwa berlakunya hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh masyarakat kepada siapa hukum tersebut berlaku.

¹⁴ Soewarno Handayadiningrat, *Pengantar Studi Ilmu Hukum Administrasi dan Manajemen*, Alumni, Bandung. 1994. Hlm. 34.

¹⁵ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994. Hlm. 156.

Penerapan terhadap teori efektifitas hukum diatas sangat bergantung kepada usaha menanamkan ketentuan hukum itu sendiri. Penegakan hukum tidak akan dapat terjadi jika tidak terdapat keseimbangan dari unsur-unsur yang mempengaruhi efektifitas berlakunya hukum, yang dalam hal ini terdiri dari struktur, kultur, dan substansi.

3. Unsur-Unsur yang Mempengaruhi Efektifitas Hukum

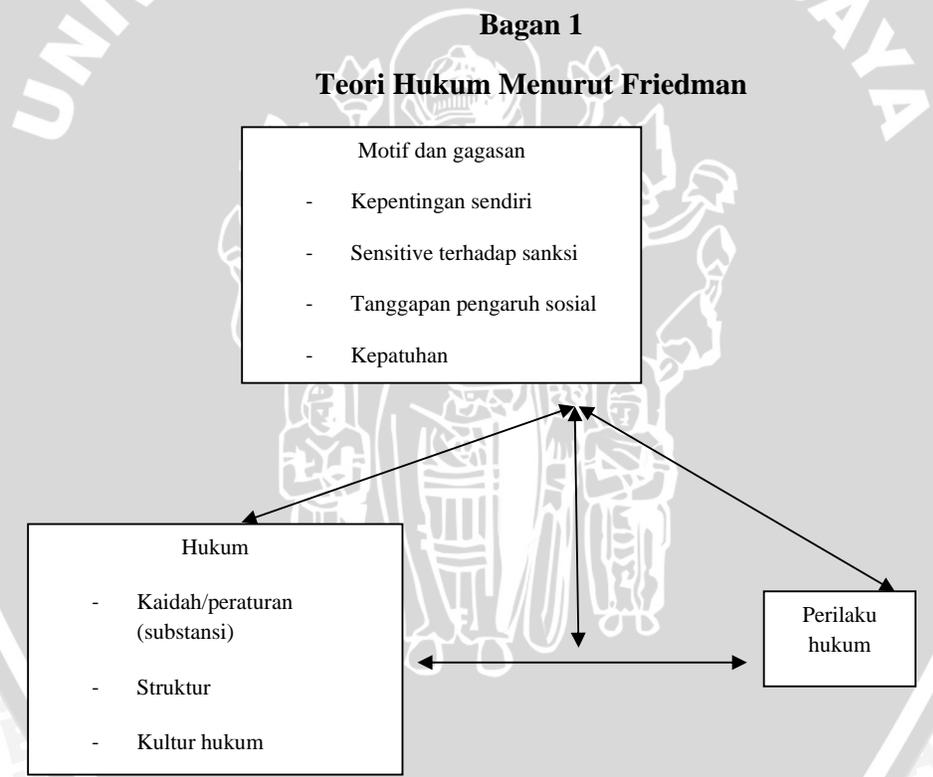
Terdapat teori *principle of effectiveness* yang berasal dari Hans Kelsen kemudian dikutip oleh Soerjono Soekanto mengenai efektifitas hukum dapat dipengaruhi oleh perilaku dari masyarakat, teori tersebut berbunyi sebagai berikut :

Orang harus berperilaku menurut kaidah hukum. Apabila seseorang itu menilai berhasil atau tidak hukum berlaku efektif sesuai dengan tujuan yang dicita-citakan, maka hal tersebut bisa diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap, tindak, atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.¹⁶

Efektif atau tidaknya pemberlakuan hukum di dalam masyarakat sangat dipengaruhi oleh perilaku masyarakat dalam menerapkan kaidah hukum yang ada, sehingga maksud dan tujuan pembentukan kaidah hukum tersebut dapat tercapai. Efektifitas hukum terletak pada keberhasilan mewujudkan perilaku hukum di masyarakat. Perilaku hukum merupakan perilaku yang dipengaruhi oleh kaidah, peraturan, atau keputusan yang menyangkut pula pada pilihan atas kepentingan seseorang dan sensitivitas seseorang terhadap sanksi yang ada.

¹⁶Soerjono Soekanto (III), *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Ramadja Karya, Bandung, 1985. Hlm. 87.

Terdapat teori hukum menurut Laurent M. Feriedman yang menyatakan bahwa efektifitas hukum bergantung kepada motif dan gagasan seseorang yang tercermin dalam perilaku tiap-tiap individu terhadap hukum. Jika terdapat ketidaksesuaian antara perilaku masyarakat terhadap kaidah hukum yang sudah ditetapkan maka hal tersebut menunjukkan bahwa hukum yang diterapkan tidak berjalan secara efektif. Dapat dilihat konektivitas antara motif dan gagasan terhadap hukum dan perilaku hukum dalam bagan sebagai berikut.



Sumber : Soerjono Soekanto, 1985.

Berpengaruhnya hukum dalam masyarakat sangat bergantung pada penegakan hukum dan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Menurut Soerjono Soekanto suatu hukum dapat dikatakan efektif apabila :¹⁷

- a. Telah tercapai tujuan yang dikehendaki, terutama pembentukan hukum serta pelaksanaan hukum yang bersangkutan.
- b. Hukum efektif apabila di dalam masyarakat, warganya berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.

Adapun secara terminologi para pakar hukum dan sosiologi hukum memberikan pendekatan tentang makna efektifitas sebuah hukum yang beragam, bergantung pada sudut pandang yang diambil. Soerjono Soekanto berbicara mengenai derajat efektifitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukum. Sehingga dikenal suatu asumsi bahwa :

Taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah tercapai tujuannya, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Dalam ilmu sosial, antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang diterapkan hukum.¹⁸ Dalam tulisan Soerjono

¹⁷Ibid, Hlm. 88.

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Bandung, 1996. Hlm. 20.

Soekanto lain, mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan efektifitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada di dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis sosiologis dan filosofis.

Faktor-faktor yang menjadi tolok ukur efektifitas hukum adalah sebagai berikut :¹⁹

a. Substansi hukum atau kaidah hukum

Mengenai berlakunya Undang-Undang atau peraturan terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut menjadi efektif. Asas-asas tersebut antara lain :

1. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya bahwa undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku sah menurut hukum.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, dan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi (*lex superiori derogate lex inferiori*).
3. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-undang yang bersifat umum apabila pembuatnya sama (*lex specialis derogate lex generalis*).

¹⁹Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983. Hlm. 41.

4. Undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogate lex priori*).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian atau pembaharuan (inovasi).

b. Struktur hukum atau aparat penegak hukum

Ruang lingkup dari istilah penegakan hukum adalah luas sekali karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum. Penegakan hukum tidak hanya dibatasi pada kalangan yang berkecimpung dalam penegakan hukum yang tidak hanya *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*.

c. Fasilitas (Sarana dan Prasarana) sebagai pendukung terlaksananya kaidah atau peraturan hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik peralatan yang memadai dan lain lain.

d. Kultur hukum atau budaya hukum masyarakat

Kebudayaan hukum di masyarakat pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsep abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

D. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:²⁰

Pemerintahan 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.

Yang dimaksud dengan pemerintahan daerah yang tercantum di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan baik yang berasal dari lembaga eksekutif dan legislatif yang menjalankan pemerintahan dengan berdasarkan otonomi daerah.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah merupakan pejabat eksekutif seperti Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

2. Urusan Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah :²¹

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.

Berkenaan dengan pembagian urusan pemerintahan di daerah terdapat pembagian urusan pemerintahan secara lebih spesifik. Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah terbagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

²¹Ibid.

Pasal 11 ayat (4) menyatakan bahwa Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib lebih ditekankan pada aspek pelayanan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan merupakan urusan yang sesuai dengan karakteristik dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, aktivitas pemerintah daerah dalam melaksanakan perencanaan dan pengendalian bangunan, serta melakukan perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan terhadap penataan tata ruang merupakan bagian dari urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah baik pemerintah daerah provinsi, maupun skala kabupaten/kota. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 14 sebagai berikut :

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;

- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan;
 - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
 - l. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - m. pelayanan administrasi penanaman modal;
 - n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sehingga, pemerintah daerah mempunyai kewenangan berdasarkan asas desentralisasi untuk dapat melakukan penataan ruang dan melakukan perbaikan mutu dan keterpaduan perencanaan pembangunan daerah yang sesuai berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan sesuai dengan Undang-Undang.

E. Rencana Tata Ruang Wilayah

1. Pengertian Tata Ruang

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang :

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Definisi ruang menurut D.A. Tisnaamidjaja adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geografis yang merupakan wadah bagi

manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.²²

Tata Ruang adalah susunan ruang yang teratur. Dalam kata teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana, sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Oleh karena itu, pada tata ruang yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarananya karena suatu ruang yang baik dapat dihasilkan dari kegiatan menata ruang yang baik disebut dengan penataan ruang.²³

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tata ruang adalah “wujud dari struktur dan pola penataan ruang”, baik yang direncanakan maupun tidak direncanakan. Yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hierarkis berhubungan antara satu dengan lainnya. Definisi pola pemanfaatan ruang meliputi lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan.

Selanjutnya dalam ketentuan pasal 1 angka (5) undang-undang penataan ruang menyebutkan bahwa penataan ruang adalah “suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian

²² Ridwan Juniarso dan Sudrajat, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, Hlm. 23.

²³ Penjelasan umum, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

pemanfaatan ruang”.²⁴ Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan kegiatan menentukan berbagai kebutuhan manusia dengan cara memanfaatkan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar dapat memenuhi sumber daya yang tersedia. Dalam melakukan penataan tata ruang di daerah kota untuk permukiman tidak mungkin disusun tanpa memperhatikan tata guna tanah, karena penggunaan tanah merupakan gambaran keadaan dari kegiatan penduduk diatas suatu kawasan yang dilakukannya secara teratur dan terkendali.

2. Pengertian Rencana Tata Ruang Wilayah

Terdapat tiga komponen di dalam penataan ruang yang meliputi proses perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa “rencana” (*plan*), dapat dilihat sebagai bagian dari setiap kegiatan. Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan merupakan tindakan pemecahan masalah berupa pengambilan keputusan dan pelaksanaannya.

Menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2010, perencanaan tata ruang adalah “suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang”.²⁵

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

²⁵ Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030

Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

Perencanaan tata ruang wilayah adalah suatu proses yang melibatkan banyak pihak untuk mewujudkan agar penggunaan ruang memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada masyarakat dan terjaminnya kehidupan yang berkesinambungan.²⁶

Maksud dan tujuan diadakan perencanaan tata ruang adalah untuk menyeraskan kegiatan di sektor pembangunan dan mengarahkan struktur dan lokasi pembangunan agar serasi dan seimbang dan tercapai hasil pembangunan yang efisien bagi peningkatan kualitas hidup manusia dan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

3. Pengertian Kota

Menurut Pasal 1 angka (25) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang :

Kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Sedangkan menurut Grundfreld, sebagaimana dikutip Daldjoeni, definisi Kota adalah suatu pemukiman dengan kepadatan penduduk yang lebih besar daripada kepadatan wilayah nasional, dengan struktur mata

²⁶ Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004. Hlm. 51

pencaharian agraris dan tata guna tanah yang beraneka, serta dengan pergedungan yang berdirinya berdekatan.²⁷

Kawasan Perkotaan merupakan kawasan wilayah yang kegiatannya berpusat di daerah tersebut dengan kepadatan penduduk yang cukup tinggi.

4. Fungsi Kota

Menurut Daldjoeni, kota dapat berfungsi sebagai pusat pemasaran dan penyediaan barang dan jasa serta teknologi, pusat pendidikan, kebudayaan, politik, pusat pemerintahan dan lain-lain.²⁸

5. Tujuan dan Fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang :

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a.terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b.terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- c.terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Menurut pendapat Sujarto, secara fungsional rencana tata ruang wilayah kota merupakan :²⁹

²⁷Daldjoeni, *Seluk Beluk Masyarakat Kota (Pusparagam Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial)*, Alumni, Jakarta, 1985, Hlm. 41.

²⁸Ibid, Hlm. 16.

- a. Perumusan kebijakan pokok pemanfaatan ruang wilayah kota.
 - b. Perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kota serta keserasian antar sektor.
 - c. Pengarahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan/atau masyarakat.
 - d. Penataan ruang wilayah kota bagi kegiatan pembangunan.
6. Penataan Ruang

Yang dimaksud dengan penataan adalah proses, cara, perbuatan menata, pengaturan, penyusunan.³⁰

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pelaksanaan penataan ruang adalah “upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

Pengawasan penataan ruang adalah “upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

²⁹ Djoko Sujarto, *Perencanaan Kota Baru*, ITB, Bandung, 2003. Hlm. 48.

³⁰ <http://m.artikata.com/arti-380591-penataan.html> Diunduh tanggal 4 April 2013.

F. Permukiman

1. Pengertian Permukiman

Menurut Paulus Wirotomo, permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan bidang, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan.³¹

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau pedesaan.³²

Permukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan, dan kata *human settlement* yang artinya permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta sarana dan prasarana lingkungannya. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *houses* dan *land settlement*. Sedangkan permukiman memberikan kesan tentang permukiman atau kumpulan permukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga permukiman menitikberatkan pada sesuatu

³¹ Paulus Wirotomo, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tertulis tentang Tata Cara Pemugaran Permukiman Kumuh atau Perkotaan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta, 1996. Hlm. 6.

³² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman.

yang bersifat fisik atau benda mati. Dengan demikian, perumahan dan permukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya karena pada hakekatnya saling melengkapi.³³

Tantangan yang harus dihadapi dalam bidang permukiman adalah bagaimana mengatasi permukiman masyarakat miskin. Tuntutan pengadaan rumah sangat besar dan akan terus meningkat, sedangkan lingkungan permukiman yang sudah ada dinilai terbatas. Dihadapkan pula pada kemampuan ekonomi sebagian masyarakat yang terbatas dan sulit untuk ditingkatkan.

Konsep rumah menurut J.C. Turner adalah dalam suatu permukiman, rumah merupakan bagian yang tidak dapat dilihat sebagai hasil fisik yang rampung semata, melainkan merupakan proses yang berkembang dan berkaitan dengan mobilitas di bidang social dan ekonomi bagi para penghuninya dalam kurun waktu tertentu. Sedangkan paradigma Turner menyebutkan bahwa “*Housing as a participatory process*” atau “*Housing as a verb*”. Pembangunan perumahan merupakan bagian integral dari kehidupan seseorang yang dapat berkembang meningkat sesuai dengan kondisi sumberdaya serta pandangan atas kebutuhan yang sesuai dengan persepsinya. Rumah tidak dapat dilihat sebagai bentuk fisik bangunan menurut standar tertentu (*dwelling unit*), tetapi merupakan proses interaksi antara rumah dengan penghuninya dalam suatu siklus waktu tertentu. Konsep interaksi antara rumah dengan penghuninya adalah apa yang

³³ Muhtadi Muhammad, *Gejala Permukiman Kumuh Jakarta Selayang Pandang*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta, 1987, Hlm 21.

diberikan rumah kepada penghuni, dan yang dilakukan penghuni terhadap rumahnya. Turner juga berpendapat bahwa masyarakat harus lebih banyak mengatur proses pengadaan rumah sehingga bias menghasilkan lingkungan yang lebih baik dalam arti luas.³⁴

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, adapun tujuan dan manfaat permukiman adalah sebagai berikut :³⁵

- a. Memberikan kepastian hukum dalam efektifitas perumahan dan kawasan permukiman.
- b. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui perkembangan pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan.
- c. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan baik di kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan.
- d. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan
- e. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

2. Pola Permukiman

Bentuk Kota atau kawasan merupakan hasil proses budaya manusia dalam menciptakan ruang kehidupannya, sesuai kondisi site, letak geografis, dan terus berkembang menurut proses sejarah yang

³⁴ J.F.C. Turner, *Freedom to Build*, Collier-Macmillan Limited, London, 1972. Hlm. 204.

³⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

mengikutinya. Menurut Kostof, peran dan perkembangan masyarakat sangat berpengaruh dalam suatu proses pembentukan kota.

Adapun pola dan tata letak permukiman terbagi menjadi pola-pola seperti yang disebutkan seperti :³⁶

a. Pola Mengelompok

Pada pola mengelompok ini daerah permukiman ini cenderung tumbuh secara mengelompok pada pusat kegiatan. Perumahan tumbuh secara tidak terencana dan menyebabkan keseimbangan alam terganggu. Jika pertumbuhannya tidak terkendali maka daerah dekat pusat kegiatan akan mengalami gangguan dalam keseimbangan lingkungan alam.

Jika pertumbuhannya tidak terkendali, maka daerah dekat pusat kegiatan menjadi padat dan kemungkinan terjadi daerah kumuh. Adapun pola tersebut terbagi menjadi daerah pantai, danau, daerah aliran sungai (DAS), dan di daerah muara.

b. Pola Menyebar

Pada pola ini daerah pemukimannya tumbuh tersebar, sehingga jangkauan fasilitas umumnya sulit, tidak merata, dan biasanya berada di daerah-daerah seperti sungai, pantai, dan danau.

³⁶Opcit, Muhtadi Muhammad Hal. 73.

c. Pola Memanjang

Daerah pemukimannya tumbuh cenderung mengikuti tepian-tepian sungai, pantai, dan danau. Sehingga terbentuk permukiman linier di sempadan tepian. Jika pertumbuhan permukiman ini tidak terkendali maka kelestarian sumber daya yang ada di daerah tepian tersebut akan terancam.

3. Jenis Permukiman³⁷

a. Sub Kelompok Komunitas

Jenis permukiman ini berbentuk cluster, terdiri dari beberapa unit atau kelompok unit hunian, memusat pada ruang-ruang penting, seperti ruang terbuka umum, masjid, dan sebagainya.

b. Face to Face

Jenis permukiman ini berbentuk linier, antara unit-unit hunian sempadan permukiman dan secara linier terdapat perletakan pusat aktivitas, yaitu pasar, dermaga, dan sebagainya.

c. Linier

Jenis permukiman ini adalah suatu pola sederhana dengan perletakan unit-unit permukiman (rumah, fasum, fasos, dan sebagainya) secara terus menerus pada tepi sungai dan jalan. Pada jenis permukiman ini

³⁷ Budi Arlius Putra, *Pola Permukiman Melayu Jambi Studi Kasus Kawasan Tanjung Pasir Sekoja*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2006. Hlm. 47-53.

terdapat tingkat kepadatan yang tinggi, dan kecenderungan ekspansi permukiman dan *mixed use function* penggunaan lahan yang beragam.

d. Clustered

Pada jenis ini berkembang dengan adanya kebutuhan lahan dan penyebaran unit-unit permukiman telah mulai timbul. Kecenderungan jenis ini mengarah pada pengelompokan unit permukiman terhadap sesuatu yang dianggap memiliki nilai penting atau pengikat kelompok seperti ruang terbuka komunal dalam melakukan aktivitas bersama.

e. Kombinasi

Jenis ini merupakan suatu kombinasi antara kedua jenis permukiman diatas yang menunjukkan bahwa selain adanya pertumbuhan juga menggambarkan ekspansi ruang untuk kepentingan lain (pengembangan usaha dan yang lainnya). Jenis ini menunjukkan adanya gradasi adanya intensitas lahan dan hierarkhi ruang mikro secara umum.

4. Pengertian Permukiman Kumuh

Menurut Paulus Wirotomo, Permukiman Kumuh adalah lingkungan hunian lingkungan hunian dan usaha yang tidak layak huni, yang keadaannya tidak memenuhi persyaratan teknis, sosial, kesehatan, keselamatan, dan kenyamanan persyaratan ekologis.³⁸

³⁸Opcit, Paulus Wirotomo Hlm. 6.

G. Konsep Daerah Sempadan Sungai

1. Pengertian Sempadan Sungai

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dinyatakan bahwa sungai merupakan salah satu bentuk alur air permukaan yang harus dikelola secara menyeluruh, terpadu berwawasan lingkungan hidup dengan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁹ Dengan demikian sungai harus dilindungi dan dijaga kelestariannya, ditingkatkan fungsi dan kemanfaatannya, dan dikendalikan dampak negatif terhadap lingkungannya.

Dalam rangka mewujudkan kemanfaatan sungai serta mengendalikan kerusakan sungai, perlu ditetapkan garis sempadan sungai, yaitu garis batas perlindungan sungai. Garis sempadan sungai ini selanjutnya akan menjadi acuan pokok dalam kegiatan pemanfaatan dan perlindungan sungai serta sebagai batas permukiman di wilayah sepanjang sungai.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) menyatakan definisi sungai adalah alur atau wadah air alami dan/atau buatan berupa jaringan pengaliran air beserta air di dalamnya, mulai dari hulu sampai muara, dengan dibatasi kanan dan kiri oleh garis sempadan. Sedangkan pengertian dari garis sempadan berdasarkan Pasal 1 angka (9) adalah garis maya di kiri dan kanan palung sungai yang ditetapkan sebagai batas perlindungan sungai.

³⁹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Definisi mengenai garis sempadan pada Pasal 1 angka (9) tidak mengatur secara rinci mengenai seberapa jauh garis di kiri dan kanan palung sungai yang ditetapkan sebagai batas, dalam Pasal 8 menyebutkan sebagai berikut :

(1) Sempadan sungai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b meliputi ruang di kiri dan kanan palung sungai diantara garis sempadan dan tepi palung sungai untuk sungai tidak bertanggung dan tepi luar kaki tanggul untuk sungai bertanggung.

(2) Garis sempadan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan pada :

- a. Sungai tidak bertanggung di dalam kawasan perkotaan;
- b. Sungai tidak bertanggung di luar kawasan perkotaan;
- c. Sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan;
- d. Sungai bertanggung di luar kawasan perkotaan;
- e. Sungai yang terpengaruh pasang air laut
- f. Danau paparan banjir;
- g. Mata air.

Sehingga berdasarkan Pasal 8 diatas, obyek penelitian masuk di dalam klasifikasi sempadan sungai di dalam penelitian ini. Adapun penentuan garis sempadan sungai tidak bertanggung yang menjadi obyek penelitian disini ditentukan berdasarkan ketentuan pada Pasal 9, yaitu :

Garis sempadan pada sungai tidak bertanggung di dalam kawasan di dalam kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a ditentukan :

- a. Paling sedikit berjarak 10 m (sepuluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 m (tiga meter);

- b. Paling sedikit berjarak 15 m (lima belas meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 m (tiga meter) sampai dengan 20 m (dua puluh meter); dan
- c. Paling sedikit berjarak 30 m (tiga puluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 m (dua puluh meter).⁴⁰

Penentuan garis sempadan sungai tidak bertanggung pada kawasan perkotaan ditentukan berdasarkan kedalaman sungai dihitung dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai.

2. Fungsi Sempadan Sungai

Fungsi dari sempadan sungai ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (5) adalah sebagai ruang penyangga antara ekosistem sungai dan daratan, agar fungsi sungai dan kegiatan manusia tidak saling terganggu.⁴¹

H. Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

⁴⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai

⁴¹ Ibid.

2. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Di dalam lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada butir 28⁴² memberikan dua kategori untuk peraturan perundang-undangan yang dapat dicantumkan dalam dasar hukum mengingat, yaitu:

- a. dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- b. peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kategori pertama, yaitu dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan atau disebut juga dengan istilah landasan formil konstitusional adalah peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada sebuah lembaga untuk membuat sebuah peraturan.

Khusus untuk Peraturan Daerah, angka 39 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa, dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah, dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Ketiga, Peraturan-Perundang-undangan tersebut menjadi landasan formil konstitusional karena di dalamnya memberi kewenangan atributif kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah. Kewenangan tersebut bersifat umum, artinya Daerah dapat membuat Peraturan Daerah terkait

⁴²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

kewenangan dan urusan yang dimiliki daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi meskipun tidak ada perintah langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membuat Peraturan Daerah.⁴³

3. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 136, dan juga merupakan fungsi delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁴

Fungsi peraturan daerah ini dirumuskan dalam Pasal 136 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

⁴³ <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/393-pencantuman-peraturan-perundang-undangan-di-dalam-dasar-hukum-mengingat-tips-menyusun-peraturan-daerah> Diunduh tanggal 4 April 2013.

⁴⁴ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007. Hlm.232.

d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁵

Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat.

I. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030

Peraturan daerah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang juga merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang. Peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota. Berdasarkan asas otonomi daerah yang memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, maka dalam hal ini daerah dapat menyusun dan membentuk peraturan daerah sebagaimana instrumen teknis bagi pelaksanaan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Peraturan daerah berfungsi sebagai instrumen yuridis yang mengatur segala macam aktivitas dan kegiatan pemerintahan di daerah serta memberikan aturan bagi masyarakat agar dapat berlaku sesuai dengan hukum positif yang ada.

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa

⁴⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan filosofis yang memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran tentang pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum berdasarkan falsafah Bangsa yang menjadi dasar pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya terletak pada konsideran, yaitu bagian dari peraturan perundang-undangan yang diawali dengan kata “Menimbang”.

Landasan filosofis Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 berdasarkan ketentuan yang tercantum di dasar Menimbang maka pembentukan Peraturan Daerah ini dibentuk agar pembangunan Kota Malang dapat diarahkan pada pemanfaatan ruang secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan kelestarian lingkungan serta untuk mewujudkan keserasian dan keterpaduan pembangunan antar sektor, daerah dan masyarakat di Kota Malang, maka diperlukan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang yang selaras dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur, dan Daerah Otonom di sekitarnya yang berbatasan.

2. Landasan Yuridis (Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah)

Landasan yuridis dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum dapat berupa peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturan yang sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturan yang sama sekali belum ada.⁴⁶

Landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan terletak pada bagian dasar hukum yang biasanya dalam peraturan perundang-undangan diawali dengan kata “Mengingat”.

Dasar Hukum yang merupakan landasan yang bersifat yuridis bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dapat terdiri atas hal-hal sebagai berikut :

⁴⁶Lampiran, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Dasar kewenangan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan tersebut.
2. Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Peraturan daerah biasanya cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

Biasanya dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah, dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum, landasan yuridis atau dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 berdasarkan ketentuan yang tercantum di dasar Mengingat adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan merupakan pelaksanaan lebih lanjut ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang menyatakan semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota

disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang tersebut diberlakukan.

Adapun jika dilihat secara lebih khusus berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang mengatur tentang penataan permukiman di daerah sempadan sungai, maka dasar kewenangan dalam peraturan daerah tersebut berasal dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, serta Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

3. Tujuan Peraturan Daerah

Tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang tercantum di dalam Pasal 7 menyebutkan bahwa:

Penataan ruang wilayah Kota Malang, bertujuan :

- a. Mewujudkan Kota Malang sebagai kota pendidikan yang berkualitas dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang didukung sektor penunjang pariwisata serta sektor industri, perdagangan dan jasa agar tercipta kota yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan;
- b. Terwujudnya prasarana dan sarana kota yang berkualitas, dalam jumlah yang layak, berkesinambungan dan dapat diakses oleh seluruh warga kota.

4. Norma dalam Peraturan Daerah yang Terkait dengan Penelitian

Norma yang terkait dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 mengenai penataan permukiman di daerah sempadan sungai, pengaturannya dapat merujuk pada Pasal 17 ayat (2) berbunyi :

“Mengembangkan kawasan perumahan dengan menerapkan pola pembangunan hunian berimbang berbasis pada konservasi air yang berwawasan lingkungan.”

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengembangan kawasan perumahan dan permukiman pada daerah konservasi air, khususnya di daerah sempadan sungai diatur lebih lanjut pada Pasal 48 yang berbunyi sebagai berikut :

Penataan permukiman lingkungan di daerah badan air Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Amprong, melalui :

- a. Secara bertahap memindahkan bangunan pada wilayah sempadan sungai yang dinyatakan sebagai daerah yang rawan bencana, ke sub wilayah Malang Timur dan Tenggara;
- b. mengadakan penataan lingkungan permukiman atau peremajaan lingkungan permukiman dengan pola membangun tanpa menggusur terhadap kawasan permukiman yang tidak dinyatakan sebagai kawasan rawan bencana;
- c. meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dengan pola penghijauan kota terhadap kawasan permukiman yang berada di wilayah luar dari sempadan sungai.

5. Mulai Berlakunya Peraturan Daerah

Mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan ditempatkan di dalam bagian ketentuan penutup dalam bab terakhir. Pencantuman mulai berlakunya peraturan perundang-undangan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kapan mulai berlakunya peraturan tersebut. Pada

dasarnya peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut dengan:

- a. Menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku;
- b. Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi;
- c. Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran maka digunakan frasa setelah (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

Mulai berlakunya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 berdasarkan ketentuan Pasal 100, maka Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu mulai berlaku di Malang pada tanggal 7 Maret 2011.

Berdasarkan hal tersebut, maka merujuk pada Pasal 97 ayat (1) dan (2), bahwa pada saat rencana tata ruang ditetapkan, semua pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang harus disesuaikan dengan

rencana tata ruang melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang dan pemanfaatan ruang yang sah menurut rencana tata ruang sebelumnya diberi masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.

J. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Pengertian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Badan perencanaan adalah sebuah organisasi terpisah, dengan kantor dan badan staffnya sendiri. Lembaga pemerintah yang berwenang merencanakan pembangunan terdapat di tingkat nasional (pusat) dan di tingkat daerah. Di daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota terdapat Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) yang bertanggung jawab secara langsung terhadap kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Bappeda adalah lembaga teknis pemerintah daerah yang bertugas di bidang perencanaan pembangunan. Di tingkat daerah tugas bidang perencanaan pembangunan dilakukan oleh provinsi terhadap penilaian atas pelaksanaannya. Begitu pula dengan di Kabupaten/Kota, Bappeda di tingkat tersebut membantu Bupati/Walikota dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di provinsi serta penilaian atas pelaksanaannya.

Terdapat sejarah singkat mengenai pembentukan Bappeda di Jawa Timur khususnya di Kota Malang⁴⁷, yaitu pada tahun 1978, Gubernur dalam hal ini yang merupakan Kepala Daerah Jawa Timur

⁴⁷http://www.bappeda.malangkota.go.id/profile.php?subaction=showfull&id=1302063192&archive=1348121449&start_from=&ucat=15 Diunduh pada tanggal 2 Juni 2013

menginstruksikan kepada semua Bupati/Walikota di Jawa Timur agar membentuk organisasi baru Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Atas dasar hal itu, maka Pemerintahan Daerah Kota Malang membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan berdasarkan ketentuan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang Nomor V/110/VII/1979 pada tanggal 1 Juli 1979 dan kemudian mengangkat Drs. Widomoko sebagai Ketua Bappeda Kota Malang yang pertama dengan didampingi seorang sekretaris dan empat kepala bidang.

Untuk membentuk Bappeda di seluruh Daerah Tingkat II se Jawa Timur, telah diterbitkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat II Jawa Timur Nomor BPPD.053/388/1980 tertanggal 23 Mei 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II. Surat Keputusan itu dibuat dengan memperhatikan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 185 Tahun 1980 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I dan Tingkat II yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1981 tentang Susunan Organisasi dan Tata Laksana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

Berdasarkan sejarah singkat pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang tujuan pembentukan lembaga teknis pemerintah daerah tersebut adalah untuk melaksanakan kewenangan daerah Kota Malang di bidang perencanaan pembangunan daerah agar

sesuai dengan kebijakan kepala daerah dengan mengikuti pedoman peraturan penataan ruang yang berlaku.

2. Tugas, Fungsi, dan Wewenang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang mempunyai tugas dan fungsi pokok dalam melaksanakan kewenangan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan kebijakan kepala daerah.

Adapun tugas dan fungsi pokok Bappeda Kota Malang dapat diuraikan sebagai berikut :⁴⁸Menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah; Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan pembangunan daerah; Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis (Renstra) dan rencana kerja (Renja) di bidang perencanaan pembangunan daerah; Penyiapan dan penyusunan Kebijakan Umum APBD (KU-APBD); Penyiapan dan penyusunan Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD); Penyiapan dan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK); Penyiapan dan penyusunan dan perumusan kebijakan operasional penelitian dan pengembangan; Pelaksanaan penelitian dan pengembangan; Pelaksanaan pengurusan Indeks Pembangunan Manusia (IPM); Pengkoordinasian penelitian dan mengadakan kerjasama penelitian dengan lembaga-lembaga penelitian lainnya; Penyiapan bahan dalam rangka

⁴⁸ Ibid.

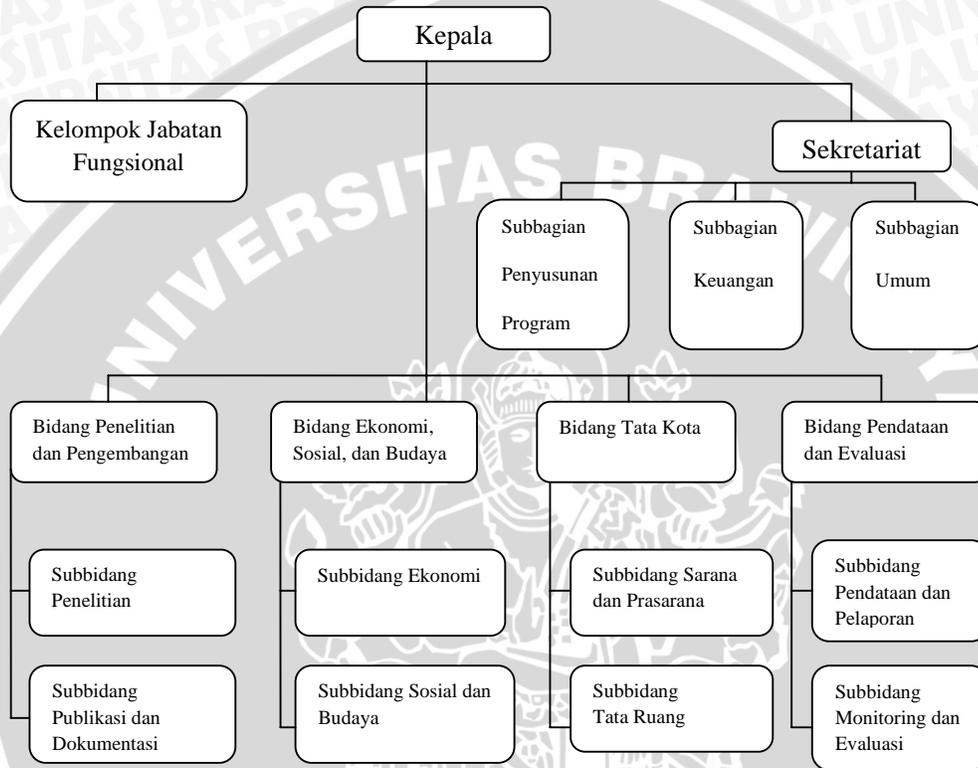
publikasi hasil-hasil penelitian dan pengembangannya; Pemeliharaan hasil-hasil penelitian dan pengembangannya serta penyusunan statistik perkembangan penelitian dan pengembangannya; Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya; Pelaksanaan kerjasama pembangunan antar daerah dan antara daerah dengan swasta, dalam dan luar negeri; Pelaksanaan monitoring dan pelaksanaan pembangunan; Pengevaluasian pelaksanaan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD); Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM); Penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP); Perbaikan kualitas layanan; Pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang perencanaan pembangunan; Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemerintah Daerah; Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional; Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; serta Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai tugas dan fungsinya.

Secara umum aktivitas Bappeda Kota Malang dilakukan melalui mekanisme penyusunan rencana tahunan secara bertahap yang dimulai dari musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang merupakan tempat untuk menampung berbagai usulan masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Bappeda menentukan skala prioritas usulan pembangunan yang akan diajukan pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun berikutnya.

3. Struktur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

Bagan 2

Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang



Sumber: Bappeda.Malangkota.go.id, 2013.⁴⁹

⁴⁹http://www.Bappeda.Malangkota.go.id/profile.php?subaction=showfull&id=1302063192&archive=1348121449&start_from=&ucat=15 Diunduh tanggal 2 Juni 2013.

Struktur organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang

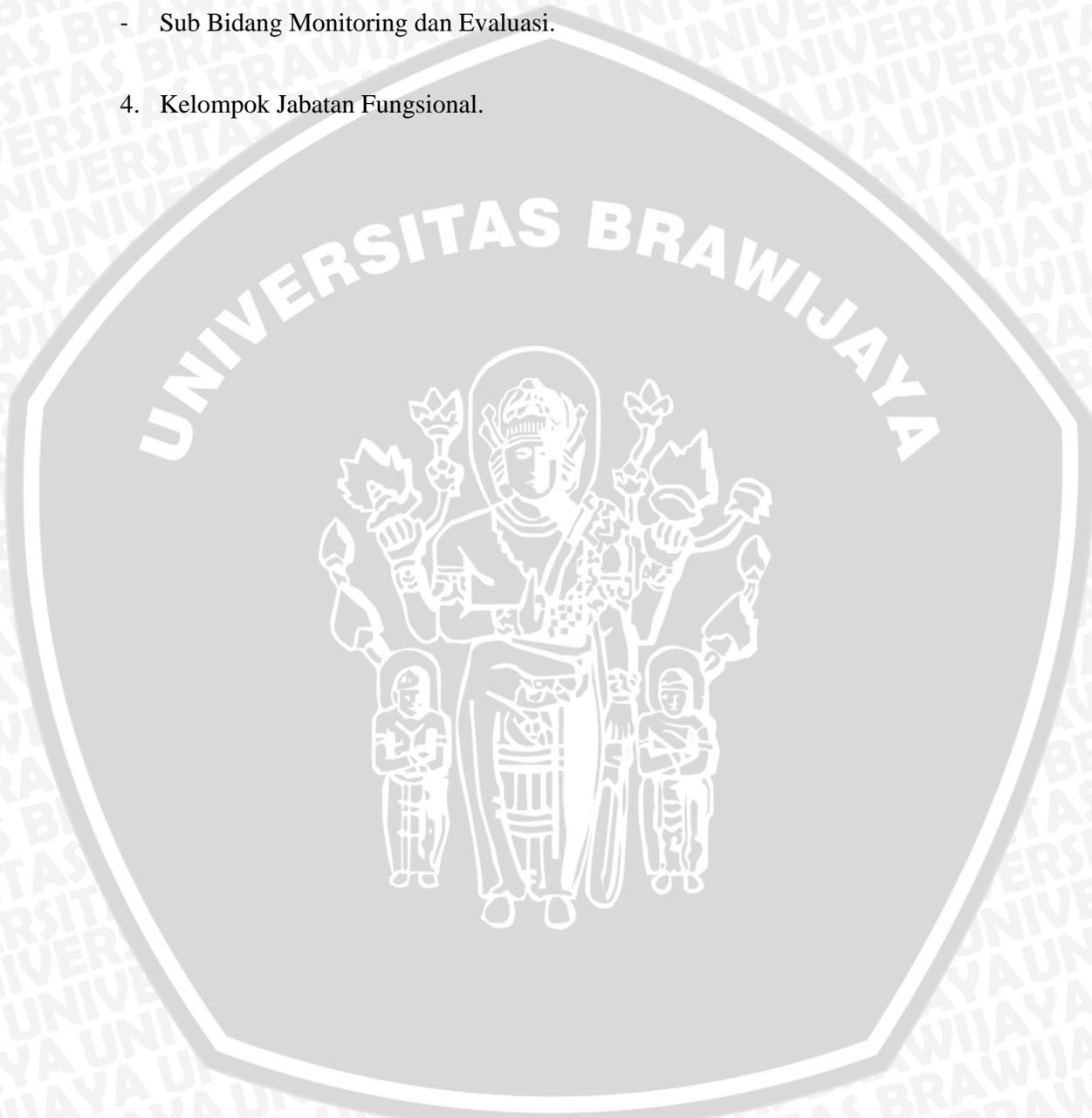
terdiri dari :

1. Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan
2. Unsur Pembantu Pimpinan, yaitu Sekretariat yang terdiri dari:
 - a. Sub Bagian Penyusunan Program
 - b. Sub Bagian Keuangan
 - c. Sub Bagian Umum
3. Unsur Pelaksana, yang terdiri dari sebagai berikut :
 - a. Bidang Penelitian dan Pengembangan, terdiri dari :
 - Sub Bidang Penelitian
 - Sub Bidang Publikasi dan Dokumentasi
 - b. Bidang Ekonomi, Sosial, dan Budaya, terdiri dari :
 - Sub Bidang Ekonomi
 - Sub Bidang Sosial dan Budaya
 - c. Sub Bidang Tata Kota, terdiri dari :
 - Sub Bidang Prasarana dan Sarana
 - Sub Bidang Tata Ruang

d. Bidang Pendataan dan Evaluasi, terdiri dari :

- Sub Bidang Pendataan dan Pelaporan
- Sub Bidang Monitoring dan Evaluasi.

4. Kelompok Jabatan Fungsional.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis empiris (*socio legal*). Jenis penelitian yuridis empiris merupakan penelitian yang ditinjau melalui aspek hukum, yakni internalisasi hukum dalam pranata sosial, peraturan-peraturan yang kemudian dihubungkan dengan kenyataan yang ada di lapangan.⁵⁰ Penelitian yuridis empiris merupakan suatu penelitian yang dilakukan pada masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta, kemudian diteruskan dengan menemukan masalah, kemudian menuju pada identifikasi masalah, dan yang terakhir berupa pencarian penyelesaian masalah.⁵¹

B. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis yang digunakan dalam pendekatan penelitian ini adalah untuk mengkaji implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang dikaitkan dengan upaya

⁵⁰ Bambang Sunggono, 1998, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta., Hlm. 43.

⁵¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta. Hlm. 10.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai.

C. Lokasi Penelitian

Berdasarkan ruang lingkup permasalahan yang diuraikan diatas, maka dalam hal ini penulis memilih lokasi penelitian di Kota Malang, yaitu di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa :

A. Kota Malang

Kota Malang dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan di Kota Malang merupakan kota dengan kepadatan penduduk terbanyak kedua setelah Kota Surabaya, sehingga hal tersebut berimbas pada pemenuhan kebutuhan permukiman dan perumahan penduduk dan saat ini masih banyak permukiman kumuh yang berdiri di daerah bantaran sungai di Kota Malang.

B. Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang sebagai instansi yang berwenang melakukan perencanaan dan penataan wilayah kota berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang serta mengawasi pembangunan kawasan permukiman dan perumahan masyarakat Kota Malang.

D. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Jenis Data Penelitian dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari fakta-fakta sosial yang terkait dengan bekerjanya hukum dalam kenyataan (das sein) pada lokasi penelitian.⁵² Data primer diperoleh secara langsung dari responden yang telah ditetapkan sebagai sampel, melalui hal tersebut dapat dilakukan wawancara secara tidak terstruktur pada responden, dalam hal ini peneliti dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara bebas sesuai dengan kebutuhan penelitian. Sumber data primer diperoleh penulis dari wawancara responden yaitu Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, observasi lapangan, dan studi dokumentasi di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung yang dapat memperkuat dan mendukung data primer. Data Sekunder dapat diperoleh melalui studi dokumentasi yang dihimpun melalui instansi pemerintah terkait, sumber dari peraturan perundang-undangan

⁵²Mukti Fajar dan Yulianto, Ahmad, 2010, *Dualisme Penelitian Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.Hlm. 59.

yang berlaku, termasuk juga dapat berupa data kepustakaan, yaitu data yang diperoleh dari tempat-tempat penelitian, laporan, jurnal penelitian dan literatur yang terkait dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis.

3. Sumber Data

A. Data Primer

- Sumber data primer dalam penelitian ini dapat diperoleh melalui interview dengan Kepala Bagian Bidang Tata Kota dan Sub Bagian Bidang Tata Ruang di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dan Masyarakat yang tinggal di permukiman di daerah sempadan sungai Brantas dan sungai Metro di Kota Malang. Dalam penelitian ini jumlah responden sebanyak 15 (lima belas) orang yang diambil secara sengaja dari 3 (tiga) tempat penelitian yaitu:

1. Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Dinoyo, di Industri Keramik Dinoyo sebanyak 5 orang.
2. Kecamatan Klojen Kelurahan Kidul Dalem di Kampung Embong Brantas sebanyak 5 orang, serta
3. Kecamatan Kedungkandang Kelurahan Kotalama/Kutobedah di Kampung Kotalama sebanyak 5 orang.

B. Data Sekunder

Sumber data sekunder terdiri dari :

1. Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi :
 - a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
 - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
 - d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman.
 - e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.
 - g. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.
2. Buku-buku kepustakaan, hasil-hasil penelitian serta berbagai tulisan yang relevan dengan penelitian.

3. Artikel-artikel dari media cetak maupun elektronik yang berkaitan.

E. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti dan mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.⁵³ Populasi dalam penelitian skripsi ini adalah pejabat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dan penghuni permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang.

2. Sampel

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Pengambilan sampel dalam penelitian ini ditentukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu penentuan sampel didasarkan atas keahlian dan kewenangan yang didasarkan pada tujuan tertentu. Sampel dari penelitian ini adalah :

1. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.
2. Penghuni Permukiman di daerah sempadan sungai sungai Brantas di Kota Malang. Daerah Sungai Brantas dan Sungai Amprong dipilih sebagai sampel karena di daerah tersebut terdapat banyak permukiman

⁵³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm. 44.

penduduk yang terletak di sempadan sungai sebanyak 15 (lima belas) orang yang diambil secara sengaja dari 3 (tiga) tempat penelitian yaitu:

- a. Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Dinoyo (sebanyak 5 orang).
- b. Kecamatan Klojen Kelurahan Kidul Dalem (sebanyak 5 orang).
- c. Kecamatan Kedungkandang
Kelurahan Kotalama/Kampungbedah (sebanyak 5 orang).

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

1. Interview

Pengumpulan data primer untuk penelitian ini, peneliti menggunakan teknik *interview* dengan melakukan wawancara secara langsung antara peneliti dengan responden.

Responden adalah seseorang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan peneliti dan akan memberikan respon terhadap pertanyaan yang akan diajukan. *Interview* dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan menggunakan sistem terbuka sehingga pertanyaan-pertanyaan dapat langsung ditanyakan secara bebas untuk memperoleh data yang akurat dan tepat guna menunjang analisis terhadap permasalahan penelitian yang dibahas.

2. Studi Pustaka

Untuk data sekunder digunakan teknik kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan mencatat dan memanfaatkan data yang ada pada instansi tersebut yang dapat berupa dokumen, bahan laporan yang terkait dalam masalah penelitian agar mendapat informasi yang diperlukan untuk mendukung penelitian.

Perolehan data dengan menggunakan studi literatur dan sumber-sumber yang berkorelasi dengan penelitian, studi ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teori yang cukup, guna menunjang analisis penelitian.

Selain itu, data sekunder juga dapat diperoleh dengan melakukan penelusuran situs-situs internet untuk mencari data-data yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

G. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang terkumpul diolah dan dianalisis dengan analisa data deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan keadaan dari kasus yang diteliti kemudian dianalisis berdasarkan permasalahan-permasalahan yang timbul ditinjau dan dianalisa berdasarkan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga sampai pada suatu kesimpulan umum⁵⁴dengan

⁵⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996. Hlm. 121.

penggunaan data kuantitatif yang digunakan untuk mempertajam analisa kualitatif.

H. Definisi Operasional Variabel

Merupakan batasan kata kunci dari penelitian oleh penulis dengan berdasarkan kepada objek dan tema peneliti.

1. Upaya

Definisi “upaya” menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah usaha, ikhtiar, (untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan mencari jalan keluar).

2. Penataan

Yang dimaksud dengan penataan adalah proses, cara, perbuatan menata, pengaturan, penyusunan.

3. Permukiman

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau pedesaan.

4. Sempadan Sungai

Yang dimaksud dengan sungai adalah alur atau wadah air alami dan/atau buatan berupa jaringan pengaliran air beserta air di dalamnya, mulai dari hulu sampai muara, dengan dibatasi kanan dan kiri oleh garis sempadan.

Garis Sempadan Sungai adalah garis maya di kiri dan kanan palung sungai yang ditetapkan sebagai batas perlindungan sungai. Adapun penentuan garis sempadan sungai tidak bertanggul yang menjadi obyek penelitian disini ditentukan berdasarkan ketentuan pada Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, yaitu :

Garis sempadan pada sungai tidak bertanggul di dalam kawasan di dalam kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a ditentukan :

- a. Paling sedikit berjarak 10 m (sepuluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 m (tiga meter);
- b. Paling sedikit berjarak 15 m (lima belas meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 m (tiga meter) sampai dengan 20 m (dua puluh meter); dan
- c. Paling sedikit berjarak 30 m (tiga puluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 m (dua puluh meter).

5. Implementasi

Menurut Hanifah Harsono mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut :

“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.”

6. Rencana Tata Ruang Wilayah

Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. Sedangkan pengertian Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

Sehingga yang dimaksud dengan Rencana Tata Ruang Wilayah adalah hasil perencanaan tata ruang dalam kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kota Malang

a. Sejarah Berdirinya⁵⁵

Kota Malang seperti kota-kota lain di Indonesia pada umumnya baru tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah colonial Belanda. Fasilitas Umum di rencanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif itu masih berbekas hingga sekarang, misalnya Ijen Boulevard kawasan sekitarnya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada Tahun 1879, di Kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak itu Kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai kebutuhan masyarakatnyapun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna

⁵⁵Website resmi Kota Malang, <http://malangkota.go.id>, sejarah Kota Malang, diakses Tanggal 2 Juni 2013.

tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

Sejalan perkembangan tersebut diatas, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan perumahan meningkat diluar kemampuan pemerintah, sementara tingkat ekonomi urbanis sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada umumnya berkembang di sekitar daerah perdagangan, di sepanjang jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api, dan lahan –lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawannya. Gejala-gejala itu cenderung terus meningkat dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan.

b. Penduduk dan Sosiologi⁵⁶

1) Jumlah

Kota Malang memiliki luas 110.06 Km². Kota dengan jumlah penduduk sampai Tahun 2010 sebesar 820.243 jiwa yang terdiri dari 404.553 jiwa penduduk laki-laki, dan penduduk perempuan sebesar 415.690 jiwa. Kepadatan penduduk kurang lebih 7.453 jiwa per kilometer persegi. Tersebar di 5 (lima) Kecamatan

⁵⁶Ibid, Penduduk dan Sosiologi, diakses Tanggal 2 Juni 2013.

(Klojen = 105.907 jiwa, Blimbing = 172.333 jiwa, Kedungkandang = 174.447 jiwa, Sukun = 181.513 jiwa, dan Lowokwaru = 186.013 jiwa). Terdiri dari 57 Kelurahan, 536 unit RW dan 4.011 RT.

2) Pendatang

Kebanyakan pendatang adalah pedagang, pekerja dan pelajar/mahasiswa yang tidak menetap dan dalam kurun waktu tertentu kembali ke daerah asalnya. Sebagian besar berasal dari wilayah di sekitar Kota Malang untuk golongan pedagang dan pekerja. Sedang untuk golongan pelajar/mahasiswa banyak yang berasal dari luar daerah (terutama wilayah Indonesia Timur), seperti Bali, Nusa Tenggara, Timor Timur, Irian Jaya, Maluku, Sulawesi, dan Kalimantan.

c. Visi dan Misi⁵⁷

1) Visi

Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan pembangunan berpedoman pada RPJM Daerah dimana didalamnya termuat VISI Kota Malang, yaitu “Terwujudnya Kota Malang Sebagai Kota Pendidikan yang Berkualitas, Kota Sehat dan Ramah Lingkungan, Kota Pariwisata yang Berbudaya, Menuju Masyarakat yang Maju dan Mandiri.”

⁵⁷Ibid, Visi dan Misi Kota Malang

2) Misi

Dalam rangka mewujudkan VISI Kota Malang, maka dirumuskan upaya-upaya yang akan dilaksanakan ke dalam MISI Kota Malang Tahun 2009-2013, sebagai berikut :

- a. Mewujudkan dan Mengembalikan Pendidikan yang Berkualitas;
- b. Mewujudkan Peningkatan Kesehatan Masyarakat;
- c. Mewujudkan Penyelenggaraan Pembangunan yang Ramah Lingkungan;
- d. Mewujudkan Pemerataan Perekonomian dan Pusat Pertumbuhan Wilayah Sekitarnya;
- e. Mewujudkan dan Mengembangkan Pariwisata yang Berbudaya;
- f. Mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima.

d. Keadaan Geografi Kota Malang

Kota Malang yang terletak pada ketinggian antara 440-667 di atas permukaan air laut, merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya yang berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak $112,06^0 - 112,07^0$ Bujur Timur dan $7,06^0 - 8,02^0$ Lintang Selatan, dengan batas wilayah adalah sebagai berikut :

- 1) Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang
- 2) Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- 3) Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- 4) Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang

Serta dikelilingi gunung-gunung :

1. Gunung Arjuno di sebelah Utara
2. Gunung Semeru di sebelah Timur
3. Gunung Kawi dan Panderman di sebelah Barat
4. Gunung Kelud di sebelah Selatan

2. Gambaran Umum Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

a. Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

Struktur organisasi berdasarkan tupoksi Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang sesuai dengan bagan struktur organisasi dalam Bab 2, terdiri dari :

1. Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan
2. Unsur Pembantu Pimpinan, yaitu Sekretariat yang terdiri dari:
 - a. Sub Bagian Penyusunan Program
 - b. Sub Bagian Keuangan
 - c. Sub Bagian Umum
3. Unsur Pelaksana, yang terdiri dari sebagai berikut :
 - a. Bidang Penelitian dan Pengembangan, terdiri dari :
 - Sub Bidang Penelitian
 - Sub Bidang Publikasi dan Dokumentasi
 - b. Bidang Ekonomi, Sosial, dan Budaya, terdiri dari :
 - Sub Bidang Ekonomi
 - Sub Bidang Sosial dan Budaya

c. Sub Bidang Tata Kota, terdiri dari :

- Sub Bidang Prasarana dan Sarana
- Sub Bidang Tata Ruang

d. Bidang Pendataan dan Evaluasi, terdiri dari :

- Sub Bidang Pendataan dan Pelaporan
- Sub Bidang Monitoring dan Evaluasi.

4. Kelompok Jabatan Fungsional.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang mempunyai tugas dan fungsi pokok dalam melaksanakan kewenangan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan kebijakan kepala daerah.

Adapun tugas dan fungsi pokok Bappeda Kota Malang dapat diuraikan sebagai berikut :⁵⁸Menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah;Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan pembangunan daerah;Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis (Renstra) dan rencana kerja (Renja) di bidang perencanaan pembangunan daerah;Penyiapan dan penyusunan Kebijakan Umum APBD (KU-

⁵⁸ Ibid.

APBD);Penyiapan dan penyusunan Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);Penyiapan dan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK);Penyiapan dan penyusunan dan perumusan kebijakan operasional penelitian dan pengembangan;Pelaksanaan penelitian dan pengembangan;Pelaksanaan pengurusan Indeks Pembangunan Manusia (IPM);Pengkoordinasian penelitian dan mengadakan kerjasama penelitian dengan lembaga-lembaga penelitian lainnya;Penyiapan bahan dalam rangka publikasi hasil-hasil penelitian dan pengembangannya;Pemeliharaan hasil-hasil penelitian dan pengembangannya serta penyusunan statistik perkembangan penelitian dan pengembangannya;Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya;Pelaksanaan kerjasama pembangunan antar daerah dan antara daerah dengan swasta, dalam dan luar negeri;Pelaksanaan kerjasama antar lembaga untuk mengembangkan statistik;Pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pembangunan; Pelaksanaan monitoring dan pelaksanaan pembangunan;Pengevaluasian pelaksanaan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan, dan kearsipan;Pelaksanaan

Standar Pelayanan Minimal (SPM);Penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);Pelaksanaan fasilitas pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;Pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang perencanaan pembangunan;Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemerintah Daerah;Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; serta Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai tugas dan fungsinya.

Secara umum aktivitas Bappeda Kota Malang dilakukan melalui mekanisme penyusunan rencana tahunan secara bertahap yang dimulai dari musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang merupakan tempat untuk menampung berbagai usulan masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Bappeda menentukan skala prioritas usulan pembangunan yang akan diajukan pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun berikutnya.

c. Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

Uraian tugas dan fungsi serta tata kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang khususnya di Sub Bidang Tata Kota mempunyai tata kerja yaitu :

1. Menyiapkan dan menganalisa data sebagai bahan perumusan kebijakan operasional di bidang perencanaan Tata Kota.
2. Mengumpulkan dan menganalisa data sebagai bahan koordinasi dan pembinaan perencanaan di bidang Tata Kota.
3. Menyiapkan data sebagai bahan penyusunan rencana program pemerintah daerah di bidang perencanaan Tata Kota.

B. Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang dalam Penataan Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Berdasarkan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030

Seiring dengan pertumbuhan penduduk yang disebabkan oleh faktor alamiah maupun adanya perpindahan penduduk ke daerah perkotaan, permintaan akan lahan untuk pemukiman juga semakin meningkat, sedangkan jumlah lahan jika dilihat secara administratif jumlahnya tetap sehingga membuat penduduk yang status ekonominya lemah dan tidak mempunyai kemampuan untuk memiliki rumah membangun sejumlah pemukiman yang akhirnya menjadi daerah permukiman kumuh (*slum area*) yang dibangun di daerah sempadan sungai. Hal tersebut yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan dan dampak terhadap pelaksanaan penataan ruang dan kebijakan pembangunan permukiman dan perumahan.

Dalam rangka mengatasi permasalahan atas kebutuhan ruang sebagai akibat dari pertumbuhan kota dan meningkatnya laju jumlah penduduk di

daerah terhadap pembangunan permukiman yang tidak sesuai dengan perencanaan tata ruang di tiap daerah di Indonesia, pemerintah dalam hal ini telah mengatur payung hukum secara tegas di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan selain itu terdapat pengaturan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman yang peraturan teknis di daerahnya diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, adapun tujuan dan manfaat permukiman adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan kepastian hukum dalam efektifitas perumahan dan kawasan permukiman.
- b. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui perkembangan pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan.
- c. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan baik di kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan.
- d. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan
- e. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, menyatakan bahwa sungai merupakan salah satu bentuk alur air permukaan yang harus dikelola secara menyeluruh, terpadu berwawasan lingkungan hidup dengan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam rangka mewujudkan kemanfaatan sungai serta mengendalikan kerusakan sungai, perlu ditetapkan garis sempadan sungai, yaitu garis batas perlindungan sungai. Garis sempadan sungai ini selanjutnya akan menjadi acuan pokok dalam kegiatan pemanfaatan dan perlindungan sungai serta sebagai batas permukiman di wilayah sepanjang sungai.

Sedangkan mengenai peraturan yang secara teknis menjelaskan tentang jarak penentuan garis sempadan sungai yang dimaksud di dalam penelitian ini mengacu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, penentuan garis sempadan sungai tidak bertanggung diatur pada Pasal 9, yang berbunyi sebagai berikut :

Garis sempadan pada sungai tidak bertanggung di dalam kawasan di dalam kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a ditentukan :

- a. Paling sedikit berjarak 10 m (sepuluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 m (tiga meter);
- b. Paling sedikit berjarak 15 m (lima belas meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 m (tiga meter) sampai dengan 20 m (dua puluh meter); dan
- c. Paling sedikit berjarak 30 m (tiga puluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 m (dua puluh meter).

Penentuan garis sempadan sungai dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai tersebut, berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah untuk memberikan batasan bagi masyarakat dalam mendirikan permukiman/bangunan yang akan didirikan di sepanjang sempadan sungai tidak bertanggung di wilayah perkotaan agar tidak melanggar

batas dan jarak yang telah ditentukan. Hal tersebut bertujuan agar kegiatan di sektor pembangunan dapat terarahkan sesuai dengan struktur dan lokasi pembangunan agar serasi dan seimbang dan tercapai hasil pembangunan yang efisien bagi peningkatan kualitas hidup manusia dan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan berdasarkan asas desentralisasi untuk dapat melakukan penataan ruang dan melakukan perbaikan mutu dan keterpaduan perencanaan pembangunan daerah yang sesuai berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut mengenai penataan ruang agar dapat menekan permasalahan atas kebutuhan ruang sebagai akibat dari pertumbuhan kota dan meningkatnya laju jumlah penduduk di daerah.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan suatu instansi dalam struktur pemerintahan daerah yang bertugas sebagai penentu kebijakan di bidang perencanaan pembangunan, dalam hal ini juga mengatur penataan permukiman yang terletak di daerah sempadan sungai, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah berdasarkan tugas dan fungsinya tersebut memiliki kewenangan untuk menentukan arah kegiatan perencanaan dan penataan penggunaan serta peruntukan lahan permukiman yang berada di wilayah sempadan sungai.

Di Kota Malang perkembangan atas daerah permukiman di daerah sempadan sungai dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, selain itu

Kota Malang merupakan kota dengan kepadatan penduduk terbanyak kedua setelah Kota Surabaya, sehingga hal tersebut berimbas pada pemenuhan kebutuhan permukiman dan perumahan penduduk dan saat ini masih banyak permukiman kumuh yang berdiri di daerah bantaran sungai. Hal tersebut dapat dilihat banyak didirikan permukiman dari beberapa tempat di daerah Kota Malang di kawasan daerah aliran sungai Brantas.

Permukiman di daerah sempadan sungai dapat dikategorikan sebagai suatu permukiman yang tidak memenuhi standar hunian yang layak dengan kondisi sosial ekonomi rendah, dan prasarana lingkungan hampir tidak ada atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan. Dampak dari adanya permukiman yang didirikan di daerah sempadan sungai tersebut mengakibatkan adanya stigma terhadap ketidakberdayaan pemerintah daerah Kota Malang dalam mengatur tatanan sosial dalam masyarakat dan ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan penataan ruang wilayah kota yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota. Selain itu, permukiman di daerah sempadan sungai juga menyebabkan terjadinya degradasi terhadap kualitas lingkungan.

Kondisi eksisting permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang, berdasarkan lokasi yang ada di lapangan, terdapat beberapa kawasan permukiman di Kota Malang yang berbatasan langsung dengan sungai Brantas atau sungai Amprong. Kawasan permukiman tersebut berada di Kampung Kebalen, permukiman industri sanitier Klasemanan, permukiman di Kampung Embong Brantas, permukiman industri keramik di Dinoyo, dan permukiman di Kampung Kotalama/Kutobedah. Kawasan permukiman yang berbatasan

langsung dengan sungai tersebut mempunyai ciri yang sama, yaitu adanya permukiman yang kumuh dan tidak layak huni yang berkembang pesat yang dibangun di tepi sungai yang dari waktu ke waktu jumlahnya semakin padat.

Dalam penelitian ini, populasi dan sampel lokasi penelitian dibatasi pada 3 (tiga) kawasan permukiman saja, yaitu permukiman yang berada di industri keramik di Dinoyo, permukiman di Kampung Embong Brantas, dan Permukiman di Kampung Kotalama/Kutobedah yang akan dibahas satu persatu sesuai dengan observasi dan wawancara pada masyarakat di lapangan.

Lokasi penelitian yang pertama bertempat di permukiman daerah sempadan sungai yang terletak di kawasan industri keramik Dinoyo yang terletak pada ruas kawasan di sepanjang Jalan M.T. Haryono yang memiliki batas-batas fisik pada sebelah utara berbatasan dengan Jalan M.T. Haryono gang 9 dan gang 13, sebelah selatan berbatasan dengan Jalan Watu Gong, sebelah timur berbatasan dengan Sungai Brantas, sebelah barat berbatasan dengan Jalan M.T. Haryono. Kawasan dengan luas 14.083 hektar ini merupakan tempat yang menjadi ruang usaha bagi pengembangan industri rumah tangga dengan komoditas utama barang-barang yang berbahan baku keramik sehingga terdapat banyak didirikan *outlet* produk keramik.

Pada bagian timur kawasan industri keramik Dinoyo yang berbatasan secara langsung dengan Sungai Brantas, terdapat permukiman padat penduduk yang dibangun di wilayah sempadan sungai Brantas. Mayoritas penduduk yang tinggal di kawasan industri keramik Dinoyo berprofesi sebagai pengrajin keramik, sedangkan penduduk yang bermukim di bagian timur kawasan

industri keramik Dinoyo yaitu di daerah sempadan sungai Brantas tepatnya di RT. 02 RW.03 Jalan M.T. Haryono XI, berdasarkan keterangan dari Bapak A, B, C, mereka yang bermukim didaerah tersebut rata-rata bekerja seadanya dengan menjadi pemulung atau membuka warung kelontong. Bapak A, B, dan C mengaku bahwa perihal membangun permukiman di daerah sempadan sungai mereka pada awalnya membangun begitu saja rumahnya tanpa melalui prosedur mengurus Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dikarenakan membeli lahan kosong di kota sangat sulit dilakukan dan terkendala oleh harga tanah yang relatif mahal.

Ibu D, dan C yang juga tinggal di RT.02 RW.03 yang berprofesi sebagai ibu rumah tangga, dan pembantu rumah tangga menerangkan bahwa mereka mendirikan rumah di daerah sempadan sungai karena suami mereka tidak mampu membeli rumah dan terpaksa tinggal di dekat sungai. Dari keterangan 5 (lima) narasumber di lokasi penelitian pertama menyatakan bahwa tidak mengetahui perihal Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030, tetapi mereka sadar bahwa tinggal di daerah tersebut tanpa memiliki IMB atau sertifikat rumah adalah tindakan ilegal namun terpaksa dilakukan karena alasan keadaan ekonomi.⁵⁹

Faktor pengetahuan masyarakat di daerah Industri Keramik Dinoyo perihal pemahaman masyarakat mengenai Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 dapat dilihat berdasarkan keterangan dalam tabel berikut.

⁵⁹Hasil wawancara dengan : Bapak pemulung A, Bapak pemulung B, Bapak pemilik warung C, Ibu rumah tangga D, Ibu pembantu rumah tangga E, pada Tanggal 3 September 2013.

Tabel 1

Faktor pemahaman masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai di Daerah Industri Keramik Dinoyo

n=5

No.	Faktor pemahaman masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai di Daerah Industri Keramik Dinoyo	Frekuensi (f)	Presentasi (p)
1	Tahu pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030.	3	60%
2	Tidak tahu pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030.	2	40%
Total		5	100%

Sumber : Data Primer, masyarakat, 2013, diolah.

Berdasarkan indikator pemahaman masyarakat di Industri Keramik Dinoyo mengenai pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030, maka dapat diuraikan bahwa 60% masyarakat di daerah tersebut mengetahui perihal penataan permukiman di daerah sempadan sungai yang diatur oleh peraturan daerah serta menyadari bahwa mendirikan permukiman di daerah sempadan sungai merupakan hal

yang ilegal (melanggar hukum) sedangkan 40% sisanya tidak mengetahui adanya peraturan daerah tersebut.⁶⁰

Berdasarkan hasil observasi lapangan jarak antara permukiman warga yang dibangun dengan sungai Brantas berjarak kurang dari 3 (tiga) meter. Selain itu juga terdapat aktivitas pembuangan sampah dan limbah rumah tangga yang dibuang ke sungai, dan adanya tempat pembuangan akhir (TPA) yang tempatnya berada di dekat sungai Brantas. Hal tersebut menyebabkan sungai Brantas menjadi tercemar. Berikut ini adalah gambar permukiman di daerah sempadan sungai yang berada di Industri Keramik Dinoyo :

Gambar 1.

Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Brantas di Industri Keramik Dinoyo



Lokasi penelitian yang kedua bertempat di permukiman daerah sempadan sungai yang terletak di kawasan Kampung Embong Brantas yang terletak pada ruas kawasan di sepanjang Jalan Embong Brantas, yang memiliki batas-batas fisik sebelah utara berbatasan dengan Jalan Majapahit dan Jalan Trunojoyo, sebelah selatan berbatasan dengan Jalan Arismunandar, sebelah timur

⁶⁰Hasil wawancara dengan : Bapak pemulung A, Bapak pemulung B, Bapak pemilik warung C, Ibu rumah tangga D, Ibu pembantu rumah tangga E, pada Tanggal 3 September 2013.

berbatasan dengan Jalan Gatot Subroto, dan sebelah barat berbatasan dengan Jalan Majapahit. Kawasan dengan luas 16.518 hektar ini merupakan kawasan dengan karakteristik permukiman kampung kumuh dengan kepadatan penduduk yang tinggi yang berkembang di daerah bantaran sungai Brantas yang sebagian besar permukiman tersebut dibangun secara ilegal.

Mayoritas penduduk yang tinggal di kawasan Kampung Embong Brantas bermata pencaharian sebagai pedagang, sedangkan penduduk yang bermukim di sempadan sungai Brantas tepatnya di RT. 01 RW. 05 Jalan Embong Brantas IV, berdasarkan keterangan dari Bapak F, G, H, I, serta Ibu J, mereka yang bermukim di daerah tersebut rata-rata bekerja seadanya dengan membuka kamar kos, beternak ayam atau burung dan lain sebagainya.

Tabel 2
Faktor pemahaman masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai di Kampung Embong Brantas

n=5

No.	Faktor pemahaman masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai di Daerah Industri Keramik Dinoyo	Frekuensi (f)	Presentasi (p)
1	Tahu pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030.	1	20%
2	Tidak tahu pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030.	4	80%
Total		5	100%

Sumber : Data Primer, masyarakat, 2013, diolah.

Dari keterangan 5 (lima) narasumber di lokasi penelitian kedua, menyatakan bahwa 80% masyarakat tidak mengetahui perihal Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030, tetapi mereka sadar bahwa tinggal di daerah tersebut tanpa memiliki IMB atau sertifikat rumah adalah tindakan ilegal namun terpaksa dilakukan karena alasan keadaan ekonomi, sedangkan sisanya 20% mengetahui adanya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 mengenai penataan permukiman di daerah sempadan sungai.⁶¹

Berdasarkan hasil observasi lapangan jarak antara permukiman warga yang dibangun dengan sungai Brantas berjarak kurang dari 3 (tiga) meter. Selain itu juga terdapat aktivitas pembuangan sampah dan limbah rumah tangga yang dibuang ke sungai, dan adanya tempat pembuangan akhir (TPA) yang tempatnya berada di dekat sungai Brantas. Hal tersebut menyebabkan sungai Brantas menjadi tercemar. Berikut ini adalah gambar permukiman di daerah sempadan sungai yang berada di Kampung Embong Brantas :

⁶¹Hasil wawancara dengan : Bapak pedagang F, Bapak pedagang G, Bapak pemilik kos H, Bapak peternak ayam I, Ibu pembantu rumah tangga J, pada Tanggal 3 September 2013.

Gambar 2.**Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Brantas di Kampung Embong Brantas**

Lokasi penelitian yang terakhir, bertempat di permukiman daerah sempadan sungai yang terletak di kawasan Kampung Kotalama/Kutobedah yang terletak di ruas kawasan di sepanjang Jalan Muharto, yang memiliki batas-batas fisik sebelah utara berbatasan dengan Jalan Muharto, sebelah selatan berbatasan dengan Sungai Amprong, sebelah timur berbatasan dengan Sungai Amprong, dan sebelah barat berbatasan dengan Sungai Brantas. Kawasan dengan luas 45.584 hektar ini merupakan kawasan dengan karakteristik permukiman kampung yang sangat padat penduduk yang sebagian besar bangunan rumahnya diselenggarakan secara swadaya oleh masyarakat, selain itu kawasan ini secara fisik lingkungannya dikelilingi oleh Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas di sebelah barat, selatan, dan timurnya, sehingga banyak bangunan permukiman yang berada di daerah bantaran dan sempadan sungai.

Mayoritas penduduk yang tinggal di kawasan Kampung Kotalama/Kutobedah bermata pencaharian sebagai pedagang di pasar, sedangkan penduduk yang bermukim di sempadan sungai Amprong tepatnya

di RT. 02 dan RT. 03 RW.06 Jalan Muharto berdasarkan keterangan dari Bapak V, W, X, Y, Z mereka yang bermukim didaerah tersebut rata-rata bekerja seadanya sebagai tukang becak, pemilik toko, pedagang, dan sebagainya.

Tabel 3
Faktor pemahaman masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai di Kampung Kotalama/Kutobedah
n=5

No.	Faktor pemahaman masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai di Daerah Industri Keramik Dinoyo	Frekuensi (f)	Presentasi (p)
1	Tahu pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030.	2	40%
2	Tidak tahu pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030.	3	60%
Total		5	100%

Sumber : Data Primer, masyarakat, 2013, diolah.

Dari keterangan 5 (lima) narasumber di lokasi penelitian yang terakhir, menyatakan bahwa 60% masyarakat di Kampung Kotalama/Kutobedah tidak mengetahui perihal Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030, tetapi mereka sadar bahwa tinggal di daerah tersebut tanpa memiliki IMB atau sertifikat rumah adalah tindakan ilegal namun terpaksa dilakukan karena alasan keadaan ekonomi atau alasan lainnya,

sedangkan 40% masyarakatnya mengetahui Peraturan daerah tentang RTRW Kota Malang terkait penataan permukiman di daerah sempadan sungai.⁶²

Berdasarkan hasil observasi lapangan, sama halnya dengan lokasi penelitian yang pertama dan kedua bahwa jarak antara permukiman warga yang dibangun dengan sungai Brantas berjarak kurang dari 3 (tiga) meter. Selain itu di Kampung Kotalama/Kutobedah juga terdapat aktivitas pembuangan sampah dan limbah rumah tangga yang dibuang ke sungai, hal tersebut menyebabkan sungai Amprong menjadi tercemar. Berikut ini adalah gambar permukiman di daerah sempadan sungai yang berada di Kampung Kotalama/Kutobedah :

Gambar 3.
Permukiman di Daerah Sempadan Sungai Amprong di Kampung Kotalama/Kutobedah



Melalui penelitian lapang dapat diketahui secara lebih jelas bahwa dari ketiga tempat yang menjadi lokasi penelitian diatas, terdapat kecenderungan masyarakat yang tinggal di daerah sempadan sungai untuk membentuk suatu

⁶²Hasil wawancara dengan : Bapak tukang becak V, Bapak pemilik toko W, Bapak pemilik bengkel X, Bapak pedagang Y, Bapak pemilik toko Z, pada Tanggal 5 September 2013.

pola permukiman memanjang, dimana daerah permukimannya tumbuh mengikuti tepian-tepian sungai Brantas atau sungai Amprong, sehingga menyebabkan terbentuknya suatu jenis permukiman linier di sempadan sungai, hal ini jika berlangsung secara terus menerus dan tidak dapat dikendalikan maka akan dapat menyebabkan kelestarian wilayah konservasi air terancam.

Dalam rangka mengatasi permasalahan tentang adanya permukiman di daerah sempadan sungai, Pemerintah Daerah Kota Malang secara khusus telah mengatur Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dalam Peraturan Daerah tersebut pada Pasal 17 ayat (2) menyatakan bahwa :

“Mengembangkan kawasan perumahan dengan menerapkan pola pembangunan hunian berimbang berbasis pada konservasi air yang berwawasan lingkungan.”

Pengaturan selanjutnya berdasarkan Pasal 42 Peraturan Daerah, menyatakan bahwa daerah sekitar sungai atau sempadan sungai termasuk dalam rencana kawasan lindung di Kota Malang yang dititikberatkan pada penetapan fungsi kawasan agar wilayah yang dilindungi dan memiliki fungsi perlindungan dapat dipertahankan. Pasal 42 tersebut berbunyi sebagai berikut :

- (1) Kawasan Lindung Setempat meliputi daerah sekitar sungai atau sempadan sungai dan sempadan irigasi.
- (2) Pengamanan dan perlindungan sekitar sungai atau sempadan sungai baik sungai-sungai besar maupun kecil dilarang untuk alih fungsi lindung yang menyebabkan atau merusak kualitas air, kondisi fisik dan dasar sungai serta alirannya.

- (3) Pengendalian kegiatan yang telah ada di sekitar sungai atau bangunan di sepanjang sempadan sungai yang tidak memiliki kaitan dengan pelestarian atau pengelolaan sungai dilarang untuk didirikan.
- (4) Mencegah dan menangkal pembangunan di sepanjang sempadan sungai untuk kebutuhan sosial, ekonomi dan pembangunan fisik lainnya, kecuali pembangunan yang digunakan untuk maksud dan tujuan perlindungan dan pengelolaan sungai.
- (5) Pembangunan jalan inspeksi di sepanjang sungai untuk memudahkan pengawasan terhadap berkembangnya kawasan terbangun pada sempadan sungai maupun alih fungsi lahan lainnya.
- (6) Mengarahkan orientasi pembangunan sepanjang sungai dengan menjadikan sungai sebagai bagian latar depan.
- (7) Pelestarian kawasan lindung setempat juga dilakukan pada kawasan sekitar mata air dan kawasan sempadan irigasi.

Dapat disimpulkan melalui penjelasan Pasal 42 ayat (2) bahwakawasan di pinggir sungai seharusnya merupakan kawasan konservasi sehingga untuk menjaga kelestarian dan upaya perlindungan terhadap kawasan ini terutama keberadaan sungai yang ada, maka perkembangan kawasan terbangun di pinggir sungai perlu dibatasi dan bila perlu dilakukan upaya relokasi bila kondisi bangunan yang ada sangat rawan. Selain itu juga dengan melakukan pendekatan pada manusia dengan cara membuat pengumuman misalnya tentang penggunaan tanah sepanjang sungai dapat dikenakan sanksi/hukuman.

Tugas pemerintah daerah Kota Malang untuk melakukan penataan terhadap permukiman secara jelas telah diatur dalam Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 yang berbunyi sebagai berikut :

- Penataan permukiman lingkungan di daerah badan air Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Amprong, melalui :
- a. Secara bertahap memindahkan bangunan pada wilayah sempadan sungai yang dinyatakan sebagai daerah yang rawan bencana, ke sub wilayah Malang Timur dan Tenggara;
 - b. Mengadakan penataan lingkungan permukiman atau peremajaan lingkungan permukiman dengan pola membangun tanpa menggeser terhadap kawasan permukiman yang tidak dinyatakan sebagai kawasan rawan bencana;

- c. Meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dengan pola penghijauan kotaterhadap kawasan permukiman yang berada di wilayah luar dari sempadan sungai.

Berdasarkan ketentuan yang telah diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 khususnya pada Pasal 17 dan Pasal 48 menyebutkan bahwa pemerintah daerah Kota Malang berkewajiban untuk melakukan penataan permukiman yang terdapat di daerah badan air sungai yang terletak di sepanjang daerah aliran sungai yang mengalir di Kota Malang.

Peranan pemerintah daerah melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang sangat penting dalam implementasi desentralisasi penataan tata ruang daerah Kota Malang terutama dalam hal penataan permukiman di daerah sempadan sungai. Hal tersebut dikarenakan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang merupakan satu-satunya instansi pemerintah yang berwenang dalam melakukan perencanaan dan penataan permukiman berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Malang.

Sampai saat penelitian ini dilakukan, upaya yang telah dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 adalah pembentukan Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang untuk periode tahun 2013-

2032 yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dengan dinas-dinas lain yang terkait.⁶³

Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang merupakan penjabaran kebijakan pengembangan permukiman dan infrastruktur perkotaan ke dalam langkah-langkah tindakan yang nyata secara terpadu baik dari sisi waktu maupun jenis program yang akan dilaksanakan.

Dalam melaksanakan penataan terhadap pembangunan permukiman dan infrastruktur kota, Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang berfungsi sebagai alat untuk memadukan pengembangan permukiman dengan pengembangan infrastruktur perkotaan di Kota Malang, sebagai media untuk mengintegrasikan semua kebijakan dan strategi pengembangan permukiman dan infrastruktur perkotaan yang tersebar di berbagai dokumen sebagai salah satu sarana untuk memberikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan penataan permukiman dan infrastruktur kota.

Melalui Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang, Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang dapat melakukan penataan permukiman dengan mempertimbangkan visi, misi, dan strategi pembangunan kota, serta tujuan, kebijakan, dan strategi RTRWKota.

Cakupan wilayah dari Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang meliputi seluruh kawasan peruntukkan permukiman di dalam wilayah administrasi kota, sesuai dengan

⁶³Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, Pada Tanggal 18 Juli 2013.

arahan rencana pola ruang kawasan budidaya didalam RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 yang meliputi 5 (lima) kecamatan yaitu Kecamatan Blimbing yang terdiri dari 11 kelurahan, Kecamatan Klojen terdiri dari 11 kelurahan, Kecamatan Sukun terdiri dari 11 kelurahan, dan Kecamatan Kedungkandang terdiri dari 12 kelurahan.

Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang mempunyai urutan prioritas penanganan kawasan permukiman yang dinilai berdasarkan Kriteria dan Indikator Penetapan Kawasan Permukiman Prioritas yang terdiri dari beberapa kawasan, yaitu kawasan permukiman Industri Tempe Sanan di Kecamatan Blimbing, kawasan permukiman Kampung Kebalen di Kecamatan Kedungkandang, kawasan permukiman Industri Sanitier Klaseman di Kecamatan Sukun, kawasan permukiman Kampung Sumbersari di Kecamatan Lowokwaru, permukiman Kampung Betek di Kecamatan Lowokwaru, permukiman Kampung Embong Brantas di Kecamatan Klojen, permukiman Industri Keramik Dinoyo di Kecamatan Lowokwaru, permukiman Kampung Kotalama/Kutobedah di Kecamatan Kedungkandang, dan kawasan permukiman Kampung Jodipan di Kecamatan Kedungkandang.

Berdasarkan program Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang yang dibuat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, maka obyek yang termasuk didalam penelitian ini termasuk pada program prioritas penanganan kawasan permukiman yang telah ditetapkan. Cakupan kawasan yang diteliti, meliputi kawasan permukiman Industri Keramik Dinoyo di Kecamatan Lowokwaru,

Kawasan permukiman Kampung Embong Brantas di Kecamatan Klojen, dan Kawasan permukiman Kampung Kotalama/Kutobedah di Kecamatan Kedungkandang. Ketiga kawasan permukiman tersebut mempunyai kesamaan berdasarkan letak geografisnya yang berada di daerah sempadan sungai, yaitu sungai Brantas dan Sungai Amprong.

Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implentasi dari Pasal 48 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRWK Malang Tahun 2010-2030, melalui program prioritas penanganan kawasan permukiman yang dibuat dalam bentuk Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang melakukan penataan terhadap permukiman permanen maupun semi permanen yang berada di daerah sempadan sungai dengan beberapa cara sebagai berikut :⁶⁴

1. Pemeliharaan infrastruktur permukiman di wilayah sempadan sungai, mengubah dan meningkatkan kualitas permukiman kumuh menjadi kawasan permukiman layak huni.
2. Kawasan kumuh yang ada ditangani, baik dari sisi bangunan maupun lingkungannya.
3. Penataan kawasan sesuai dengan peruntukannya berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang.
4. Wilayah yang berada di sempadan sungai didorong menjadi kawasan *mix used* (permukiman dan jasa), dan

⁶⁴Hasil wawancara dengan beberapa Staff Sub Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, Pada Tanggal 19 Juli 2013.

5. Apabila upaya diatas masih kurang efektif, maka dalam hal ini Badan Perencanaan Pembaguna Daerah Kota Malang akan mengembalikan fungsi dari bantaran/ sempadan sungai sebagai kawasan lindung, melalui relokasi penduduk di bantaran, penyiapan permukiman baru bagi penduduk yang direlokasi, dan penghentian fasilitas infrastruktur permukiman di daerah sempadan sungai.

Dengan upaya dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai yang merupakan implementasi dari Peraturan Daerah, maka diharapkan agar permukiman yang berada di daerah sempadan sungai dapat tertata sesuai dengan pola Rencana Tata Ruang Daerah Kota Malang sehingga tercipta keseimbangan antara permukiman dan ekosistem daerah konservasi air yang ada.

Besarnya peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai tentunya tidak terlepas dari kontribusi masyarakat penghuni permukiman di daerah sempadan sungai agar lebih peduli pada lingkungan konservasi air dan agar lebih sadar serta taat hukum sehingga tidak membangun permukiman secara ilegal di sempadan sungai yang jaraknya kurang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat mengakibatkan degradasi kualitas lingkungan di sekitar sungai serta dapat menimbulkan pencemaran terhadap air sungai dikarenakan masyarakat yang tinggal di daerah sempadan sungai membuang limbah di sungai, selain itu juga dipengaruhi adanya aktivitas masyarakat penghuni permukiman di daerah sempadan sungai yang sebagian besar menjadi

pemulung sehingga berpotensi besar dapat mengakibatkan pencemaran air dan lingkungan.

Masyarakat sebagai subyek hukum dari peraturan daerah mempunyai kewajiban untuk menaati dan melaksanakan suatu produk hukum yang dibuat oleh penguasa yang berwenang, oleh karena itu masyarakat berdasarkan kesadaran tiap individu harus proaktif untuk mencari informasi dan memahami prosedur pembangunan permukiman khususnya di daerah sempadan sungai, baik dari sisi peraturan maupun pelaksanaannya. Dengan dukungan dari semua pihak yang terkait, baik dari pemerintah melalui instansi yang berwenang, aparat penegak hukum, dan masyarakat, upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 akan dapat berjalan dengan efektif dan maksimal sesuai dengan tujuan pembentukan peraturan tersebut.

Menurut teori efektifitas hukum, ada beberapa faktor yang harus dipenuhi agar suatu peraturan dapat berlaku secara efektif. Dalam implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam rangka penataan permukiman di daerah sempadan sungai, ada beberapa faktor yang diteliti sebagai tolok ukur apakah penataan permukiman di daerah sempadan sungai sudah dilaksanakan dan berlaku secara efektif di Kota Malang. Faktor-faktor yang menjadi tolok ukur tersebut adalah sebagai berikut :

1. Faktor Kaidah Hukum

Dalam upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai, pemerintah daerah dalam hal ini telah membentuk Peraturan Daerah dalam menjalankan kewenangannya melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030. Peraturan Daerah tersebut diterbitkan guna menindaklanjuti kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan ketentuan penataan tata ruang yang diatur oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.

2. Faktor Aparat/Penegak Hukum

Aparat dan penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang adalah aparat dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang. Hal yang menyebabkan pengawasan dan penegakan hukum belum dapat berjalan maksimal dan efektif, salah satunya dapat terjadi dikarenakan jumlah staff pelaksana dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang yang terbatas, sehingga setiap staffnya memiliki banyak tugas yang harus dilakukan secara bersamaan. Namun Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang tetap mengupayakan memberikan pelayanan yang optimal dalam melakukan upaya penataan

permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 melalui program Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang.

3. Faktor Sarana dan Fasilitas yang Digunakan Penegak Hukum

Minimnya sarana dan fasilitas yang dapat digunakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dapat menjadi suatu hambatan dalam implementasi penataan permukiman di daerah sempadan sungai. Salah satu faktor yang menjadi hambatan adalah proses pengukuran jarak dan kategori yang termasuk daerah sempadan sungai yang untuk pelaksanaan teknisnya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang harus melakukan observasi dan pengukuran secara tepat di masing-masing kawasan permukiman yang ada di tiap hulu sungai dan untuk pelaksanaannya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang harus memiliki peralatan memadai dalam pengukuran dan observasi tersebut, selain itu berkaitan dengan masalah relokasi ataupun peremajaan permukiman yang ada di daerah sempadan sungai juga terdapat hambatan atas status kepemilikan tanah dari masyarakat yang tinggal di permukiman daerah sempadan sungai, dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang juga harus bekerjasama dengan dinas-dinas terkait pengecekan bukti kepemilikan tanah dan bekerjasama dengan pemerintah untuk mempersiapkan lahan bagi relokasi atau melakukan peningkatan infrastruktur pembangunan di permukiman

daerah sempadan sungai tersebut guna keperluan peremajaan permukiman.

4. Faktor Kultur Hukum atau Budaya Hukum Masyarakat

Upaya yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai pada dasarnya masih dianggap sebagai sesuatu yang awam bagi masyarakat. Masyarakat secara mayoritas berdasarkan observasi dan penelitian lapang masih banyak yang belum mengetahui mengenai peraturan pendirian permukiman di daerah sempadan sungai. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan masih banyaknya permukiman penduduk yang mayoritas termasuk dalam kategori permukiman tidak layak huni yang dibangun secara permanen ataupun semi permanen di bibir sungai yang secara jelas jarak antara permukiman warga kurang dari 3 meter dari sungai Brantas maupun Sungai Amprong yang ada di wilayah Kota Malang, terlebih lagi terdapat aktivitas pembuangan limbah berupa sampah rumah tangga di sungai, juga adanya Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di daerah sempadan sungai tersebut yang secara jelas dapat mengakibatkan degradasi kualitas air sungai secara terus-menerus apabila hal tersebut masih terus dilakukan.

Oleh karena itu, faktor kesadaran dari masyarakat untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang ada sangat penting demi keseimbangan ekosistem dan lingkungan hidup sekitar serta kontribusi dari aparat penegak hukum juga sangat dibutuhkan dalam sosialisasi peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum yang efektif agar

masyarakat mempunyai kesadaran hukum dalam mengefektifkan peraturan hukum yang telah dibuat oleh pemerintah, sehingga hukum yang telah dibuat dapat terlaksana sesuai dengan tujuan pembuatannya agar dapat bermanfaat bagi masyarakat banyak.

Sesuai dengan indikator diatas bahwa Pemerintah Kota Malang dalam hal ini melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai *belum dapat* mengimplementasikan ketentuan pada Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 *secara efektif*. Sejauh ini, perkembangan penataan permukiman di daerah sempadan sungai yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang masih berupa observasi terhadap penentuan jarak dan kategori yang termasuk daerah sempadan sungai serta penyusunan Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang yang terbagi menjadi 9 (sembilan) kawasan prioritas.

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, dijelaskan bahwa penataan permukiman di daerah sempadan sungai dilakukan sebagai berikut :

Penataan permukiman lingkungan di daerah badan air Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Amprong, melalui :

- a. secara bertahap memindahkan bangunan pada wilayah sempadan sungai yang dinyatakan sebagai daerah yang rawan bencana, ke sub wilayah Malang Timur dan Tenggara;
- b. mengadakan penataan lingkungan permukiman atau peremajaan lingkungan permukiman dengan pola membangun tanpa menggusur

terhadap kawasan permukiman yang tidak dinyatakan sebagai kawasan rawan bencana;
c. meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dengan pola penghijauan kota terhadap kawasan permukiman yang berada di wilayah luar dari sempadan sungai.

Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 masih terbatas pada proses penataan lingkungan permukiman dengan melakukan pemukiman kembali bagi penduduk yang tinggal di kawasan sempadan sungai.⁶⁵ Ketentuan pemindahan (relokasi) bangunan pada daerah sempadan sungai yang rawan bencana serta proses peningkatan kualitas lingkungan permukiman dengan pola penghijauan kota terhadap kawasan permukiman yang berada di wilayah luar sempadan sungai masih akan dilakukan setelah program Strategi Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) Kota Malang yang terbagi menjadi 9 (sembilan) kawasan prioritas selesai dilaksanakan.

Faktor-faktor yang menjadi penyebab masyarakat di tiga lokasi penelitian mendirikan permukiman di daerah sempadan sungai yang menjadi sampel dalam penelitian ini dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut.

⁶⁵Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bidang Tata Kota di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang pada Tanggal 18 Juli 2013.

Tabel 4
Faktor-Faktor Penyebab Masyarakat Mendirikan Permukiman
di Daerah Sempadan Sungai

n=15

No.	Faktor Penyebab Masyarakat Mendirikan Permukiman di Daerah Sempadan Sungai	Frekuensi (f)	Presentase (p)
1	Kemiskinan dan kesulitan ekonomi sehingga tidak mampu membeli lahan tanah permukiman	7	46,7%
2	Tidak adanya sanksi yang tegas dari pemerintah daerah	4	26,6%
3	Terbatasnya lahan permukiman yang ada	2	13,3%
4	Semakin padatnya jumlah penduduk karena faktor urbanisasi	1	6,7%
5	Pemberian tanah secara turun-temurun berdasarkan keturunan dan hubungan keluarga	1	6,7%
Total		15	100%

Sumber : Data Primer, diolah, 2013

Tabel diatas menunjukkan bahwa yang menjadi penyebab utama yang menjadi alasan bagi masyarakat dalam mendirikan permukiman di daerah sempadan sungai adalah, berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa 46,7% dari masyarakat mengaku bahwa faktor kemiskinan ekonomi dengan tidak adanya mata pencaharian yang menunjang merupakan faktor utama yang menyebabkan masyarakat dengan terpaksa mendirikan permukiman di daerah sempadan sungai, karena lahan tersebut merupakan daerah yang termasuk kategori kawasan konservasi air milik pemerintah, maka secara tidak langsung masyarakat yang bermukim di daerah sempadan sungai tidak memiliki Izin

Mendirikan Bangunan (IMB), sedangkan faktor tidak adanya sanksi yang tegas dalam penegakan hukum, memungkinkan sejumlah 26,6% dari jumlah masyarakat yang diteliti berani mendirikan permukiman di daerah sempadan sungai karena tidak ada tindakan larangan secara tegas dari aparat penegak hukum dan pemerintah daerah. Untuk faktor pendorong lainnya dapat berupa 26,6 % dikarenakan keterbatasan lahan permukiman di kawasan perkotaan di Kota Malang, dan sebanyak 6,7% berasal dari pengaruh dari aktifitas urbanisasi penduduk yang terjadi di Kota Malang, serta adanya penyerahan lahan permukiman secara turun-temurun berdasarkan hubungan keluarga juga merupakan faktor yang menyebabkan penduduk yang bermukim di daerah sempadan sungai jumlahnya semakin bertambah seiring berjalannya waktu.⁶⁶

Sesuai dengan indikator diatas, Pemerintah Kota Malang melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dapat melakukan upaya dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 masih terbatas pada proses penataan lingkungan permukiman dengan melakukan pemukiman kembali bagi penduduk yang tinggal di kawasan sempadan sungai. Ketentuan pemindahan (relokasi) bangunan pada daerah sempadan sungai yang rawan bencana serta proses peningkatan kualitas lingkungan permukiman dengan memperbaiki kondisi perekonomian masyarakat di permukiman yang berada di wilayah sempadan sungai yang lebih efektif dapat bermanfaat untuk menangani faktor

⁶⁶ Hasil wawancara dengan masyarakat di daerah Industri Keramik Dinoyo, Kampung Embong Brantas, dan Kampung Kotalama/Kutobedah sebanyak 15 orang, pada tanggal 5 September 2013.

penyebab masyarakat mendirikan permukiman di daerah sempadan sungai dan dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 sehingga tujuan dari pembentukan peraturan daerah tersebut dapat tercapai.

C. Hambatan yang Dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam Upayanya melakukan Penataan Permukiman di Daerah Sempadan Sungai di Kota Malang

Hambatan adalah sesuatu yang menjadi alasan suatu peraturan hukum tidak dapat berjalan dengan baik dan efektif. Hambatan tersebut baru dapat diketahui apabila suatu peraturan hukum telah dilaksanakan dan diterapkan di masyarakat. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang sebagai instansi yang berwenang melakukan penataan permukiman di wilayah sempadan sungai telah melaksanakan upayanya sejak disahkannya dan berlakunya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.

Secara keseluruhan pelaksanaan pengaturan penataan permukiman di daerah sempadan sungai yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang telah dilaksanakan, tetapi di dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang yang menjadi hambatan dalam implementasi penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030, sehingga apabila dilihat meskipun pemerintah

daerah telah melakukan tindakan yang optimal, masih ada beberapa masalah yang menyebabkan implementasi peraturan tersebut menjadi terhambat.

Adapun hambatan yang dihadapi oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai dalam implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu hambatan dari dalam instansi tersebut (internal) dan hambatan dari luar instansi (eksternal).

Hambatan yang berasal dari dalam (internal) tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :⁶⁷

1. Sumber daya yang dimiliki pemerintah kota terbatas untuk memberikan fasilitas dalam penataan permukiman.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan di daerah sempadan sungai mempunyai hambatan berupa keterbatasan sumber daya yang dimiliki, khususnya Sumber Daya Manusia yang berfungsi untuk melayani dan melakukan prosedur dalam proses penataan permukiman di daerah sempadan sungai, terutama Sumber Daya Manusia yang professional yang dapat menentukan batasan dan jarak yang merupakan kategori daerah sempadan sungai. Selain mengenai Sumber Daya Manusia yang terbatas, perihal fasilitas dan sarana pasarana untuk keperluan operasional juga terbilang masih kurang

⁶⁷Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, Pada Tanggal 19 Juli 2013.

dapat menunjang kegiatan penataan permukiman di daerah sempadan sungai.

2. Penataan permukiman membutuhkan biaya yang besar.

Proses penataan permukiman di daerah sempadan sungai serta upaya yang harus dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang memerlukan biaya yang besar. Biaya yang diperoleh untuk melakukan penataan permukiman yang tidak layak huni di wilayah sempadan sungai berasal dari Pemerintah Daerah Kota Malang, namun untuk dapat melakukan upaya yang maksimal perihal penataan kembali terhadap permukiman di daerah sempadan sungai atau perencanaan relokasi, hal tersebut harus mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Malang.

3. Prosedur penataan permukiman yang membutuhkan jangka waktu yang lama.

Prosedur penataan permukiman di daerah sempadan sungai membutuhkan jangka waktu yang lama, hal ini dikarenakan prosedur birokrasi yang harus ditempuh sebelum suatu strategi kebijakan penataan permukiman tersebut dilaksanakan. Hal ini berkenaan dengan legalitas suatu kebijakan pemerintah agar kebijakan atau peraturan pelaksanaan yang akan diimplementasikan dan kekuatan berlakunya suatu kebijakan tersebut sesuai dengan acuan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan. Tentunya hal ini mempunyai dampak positif dalam pemberlakuannya nanti di masyarakat karena akan dapat berlaku secara

tegas dan mempunyai sanksi hukum apabila ada yang melakukan pelanggaran, akan tetapi juga merupakan suatu hambatan jika proses prosedur pengundangan kebijakan yang dibuat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang ini memakan waktu yang lama dan tidak dengan segera dilaksanakan maka permasalahan permukiman di daerah sempadan sungai akan semakin kompleks.

Sedangkan hambatan yang berasal dari luar (eksternal) tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Intensitas Kawasan.

Semakin sempitnya atau semakin menipisnya ketersediaan lahan permukiman di Kota Malang, membuat masyarakat golongan menengah kebawah sulit untuk mendapatkan lahan yang harga dan ketersediaannya semakin terbatas. Hal tersebut menimbulkan dampak berupa pembangunan permukiman ilegal yang didirikan di wilayah konservasi, khususnya daerah sempadan sungai yang dapat menimbulkan penurunan kualitas lingkungan di sungai-sungai di kawasan Kota Malang.

2. Penguasaan dan Kepemilikan Tanah.

Pemilik lahan yang menguasai permukiman di daerah sempadan sungai merasa dirugikan karena merasa terancam direlokasi, padahal lahan mereka berdiri di atas kawasan konservasi air yang seharusnya dilarang untuk didirikan permukiman. Sehingga pemilik/pengusaha lahan tersebut

sulit untuk bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

3. Kurangnya Kontribusi Masyarakat.

Kurangnya kontribusi dan kesadaran dari masyarakat untuk menaati peraturan dalam melaksanakan pelaksanaan penataan permukiman di daerah sempadan sungai menyebabkan tidak efektifnya peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah Kota Malang, sehingga proses implementasi yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang sulit dilaksanakan.

4. Pengawasan dan Penegakan Hukum yang Lemah.

Pengawasan pembangunan permukiman khususnya di daerah sempadan sungai seringkali tidak efektif sehingga permukiman yang telah banyak berdiri di daerah sempadan sungai tidak dapat diantisipasi sejak awal. Banyak bangunan permukiman permanen yang sudah berdiri secara ilegal di kawasan sempadan sungai yang pada akhirnya menjadi sulit untuk ditangani

Suatu produk hukum yang diciptakan oleh penguasa yang berwenang, dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Malang, hanya akan berarti apabila perilaku masyarakat dipegaruhi oleh hukum dan apabila masyarakat menggunakan hukum dalam berperilaku, sedangkan di lain pihak efektifitas hukum berkaitan erat dengan permasalahan terhadap kepatuhan hukum sebagai suatu norma. Sehingga dapat dipaparkan bahwa apabila dalam

kenyataannya terdapat suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dipatuhi, maka sistem hukum tidak dapat berjalan sesuai dengan fungsinya. Hal tersebut menyebabkan apabila setiap orang tidak mematuhi peraturan, maka peraturan tersebut akan kehilangan maknanya. Kondisi tersebut merupakan faktor utama yang mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat.

D. Solusi dalam Menghadapi Hambatan yang Dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam Upaya Penataan terhadap Permukiman di Daerah Sempadan Sungai di Kota Malang

Dari beberapa kendala yang dihadapi oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang yang telah diuraikan sebelumnya, maka perlu adanya solusi yang harus dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

Maka solusi dalam menghadapi hambatan internal yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upaya penataan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengatasi terbatasnya sumber daya yang dimiliki pemerintah kota untuk memberikan fasilitas dan prasarana dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai, pemerintah daerah harus memberikan dukungan berupa pemberian fasilitas, sarana prasarana yang memadai sebagai wujud dari keseriusan pemerintah daerah dalam menangani permasalahan

permukiman di daerah sempadan sungai. Adanya pembinaan kepegawaian juga merupakan suatu solusi guna meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang sehingga pegawai dalam instansi tersebut berkompeten dalam menangani proses penataan permukiman di daerah sempadan sungai dan tidak mengalami kesulitan dalam menentukan jarak dan batasan yang jelas mengenai kategori yang termasuk daerah sempadan sungai.

2. Untuk mengatasi biaya yang besar dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai, Pemerintah Daerah dapat bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi dalam menangani masalah penataan kembali permukiman ataupun kemungkinan adanya relokasi permukiman untuk disediakan lahan baru dan pembangunan rusunawa ataupun pemberian kompensasi bagi pemilik permukiman di daerah sempadan sungai. Selain itu, pemerintah daerah juga dapat menggunakan dana alokasi dari pemerintah pusat untuk pelaksanaan penataan permukiman di daerah sempadan sungai. Pemerintah juga dapat membuat program pemberdayaan masyarakat agar dapat meningkatkan perekonomian penduduk yang tinggal dibawah garis kemiskinan yang ada di daerah sempadan sungai, dan menggalakkan kampung hijau yang tentunya akan meminimalisir biaya daripada upaya relokasi secara serentak.
3. Untuk mengatasi prosedur penataan permukiman yang membutuhkan jangka waktu yang lama maka dalam hal ini pemerintah daerah yang berkewajiban melaksanakan tugasnya untuk mengatur pelaksanaan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan RTRW

yang telah ditetapkan, harus memberikan prosedur yang lebih singkat dan efisien dalam proses pengundangan suatu kebijakan pemerintah. Pemerintah Daerah dapat melegalisasikan suatu kebijakan yang dinilai sangat penting untuk segera dilaksanakan dengan menggunakan hak Walikota untuk dapat menerbitkan Peraturan Walikota, yang kemudian seiring berjalannya waktu dapat diundangkan melalui bentuk peraturan daerah.

Selain itu, solusi dalam menghadapi hambatan eksternal yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upaya penataan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengatasi intensitas kawasan yang terbatas bagi ketersediaan lahan permukiman untuk masyarakat dengan kelas ekonomi menengah kebawah, maka dalam hal ini harus ada upaya lebih strategis bagi penggusuran dan relokasi permukiman bagi permukiman penduduk yang berada di jarak kurang dari 10 (sepuluh) meter dari bibir sungai ke tempat yang disediakan. Tempat relokasi permukiman dapat berupa rusunawa yang disubsidi dengan kerjasama Pemerintah Kota Malang dengan Pemerintah Pusat, dengan harga sewa yang terjangkau sehingga tidak membebani masyarakat.
2. Untuk mengatasi masalah kepemilikan dan penguasaan tanah, dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang harus melakukan sosialisasi secara kontinyu dan berkesinambungan mengenai

peraturan perihal penataan permukiman di daerah sempadan sungai serta memberikan penjelasan mengenai status tanah di daerah sempadan sungai serta adanya kompensasi bagi masyarakat yang akan direlokasi, atau masyarakat yang akan terkena penataan permukiman kembali.

3. Untuk mengatasikurangnya kontribusi masyarakat, maka Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang harus lebih aktif dalam memaparkan program kerjanya pada masyarakat serta memberikan peluang keterlibatan dan kontribusi aktif dalam program penghijauan di daerah sempadan sungai ataupun pengawasan terhadap kawasan konservasi air sungai. Hal tersebut dapat menambah kesadaran masyarakat untuk memahami program pemerintah yang sedang dijalankan serta menambah peran serta masyarakat dalam pelaksanaan penataan permukiman di daerah sempadan sungai, karena suatu instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintah tidak akan dapat berjalan efektif dengan upaya dari satu pihak saja, melainkan memerlukan upaya dari pemerintah, aparat penegak hukum, dan utamanya masyarakat agar implementasi peraturan dapat berjalan efektif dan maksimal.

4. Untuk mengatasi permasalahan pengawasan dan penegakan hukum yang lemah, Pemerintah Daerah sebagai pembuat instrumen Peraturan Daerah harus menetapkan dengan jelas dalam penentuan kawasan konservasi, sehingga disebutkan mengenai berapa meter jarak antara bibir sungai dengan daerah sempadan sungai yang dilarang didirikan permukiman. Hal tersebut juga harus tercantum jelas di lokasi sempadan sungai, dapat dilakukan dengan koordinasi dengan masing-masing ketua RW di daerah

tersebut agar pelaksanaannya dapat dipatuhi, dan dengan dilakukan pemasangan papan peringatan dilarang mendirikan bangunan ataupun dengan pemberian batas yang jelas dengan melakukan penanaman pohon agar daerah sempadan sungai dapat terjaga kelestariannya.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Upaya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai berdasarkan implementasi Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 belum dapat terlaksana secara efektif. Hal tersebut terjadi karena keterbatasan sarana/prasarana jumlah staff pada Bappeda serta fasilitas yang kurang memadai, penegak hukum yang kurang tegas dalam memberikan sanksi bagi masyarakat yang melanggar, dan minimnya kesadaan dan pemahaman masyarakat terhadap peraturan daerah tentang penataan permukiman di daerah sempadan sungai yang disebabkan faktor ekonomi dan lemahnya ketaatan hukum, terbatasnya lahan permukiman yang ada, urbanisasi penduduk, dan pemberian tanah secara turun-temurun berdasarkan hubungan keluarga, sehingga menjadikan indikator bahwa peraturan ini belum dapat diimplementasikan di masyarakat secara efektif.

Dalam upaya penataan permukiman di daerah sempadan sungai, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang mempunyai peran dalam penataan pembangunan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota yang telah ditetapkan. Dalam upaya penataan tersebut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah membuat suatu program kebijakan terhadap pembangunan permukiman dan infrastruktur perkotaan berupa Strategi

Pembangunan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan (SPPIP) serta mengupayakan perkembangan penataan permukiman di daerah sempadan sungai berupa observasi terhadap penentuan jarak dan kategori yang termasuk daerah sempadan sungai, serta proses penataan lingkungan permukiman dengan melakukan pemukiman kembali bagi penduduk yang tinggal di kawasan sempadan sungai.

2. Hambatan yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upayanya melakukan penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang dapat berasal dari faktor internal maupun eksternal. Adapun yang menjadi kendala adalah sebagai berikut :

- a. Faktor Internal

Yang menjadi faktor hambatan dari dalam (internal) diantaranya Sumber daya yang dimiliki pemerintah kota terbatas untuk memberikan fasilitas dalam penataan permukiman, penataan permukiman di daerah sempadan sungai membutuhkan biaya yang besar, dan prosedur penataan permukiman di daerah sempadan sungai membutuhkan jangka waktu yang lama.

- b. Faktor Eksternal

Yang menjadi faktor hambatan dari luar (eksternal) diantaranya Semakin sempitnya atau semakin menipisnya ketersediaan lahan permukiman di Kota Malang, Pemilik lahan yang menguasai permukiman di daerah sempadan sungai sulit untuk bekerja sama

dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, kontribusi masyarakat yang kurang dalam penataan permukiman di daerah sempadan sungai, serta pengawasan dan penegakan hukum yang lemah terhadap pendirian permukiman di daerah sempadan sungai.

3. Solusi dalam menghadapi hambatan yang dihadapi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam upaya penataan terhadap permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang, antara lain :

a. Solusi dalam menghadapi hambatan internal adalah pemerintah daerah harus memberikan dukungan berupa pemberian fasilitas, sarana prasarana dan mengadakan pembinaan kepegawaian juga merupakan suatu solusi guna meningkatkan kualitas sumber daya manusia, membuat program pemberdayaan masyarakat agar dapat meningkatkan perekonomian penduduk yang tinggal dibawah garis kemiskinan yang ada di daerah sempadan sungai, dan menggalakkan kampung hijau yang tentunya akan meminimalisir biaya, serta memberikan prosedur yang lebih singkat dan efisien dalam proses pengundangan suatu kebijakan pemerintah. Pemerintah Daerah dapat melegalsasikan suatu kebijakan yang dinilai sangat penting untuk segera dilaksanakan dengan menggunakan hak Walikota untuk dapat menerbitkan Peraturan Walikota.

b. Solusi dalam menghadapi hambatan eksternal adalah harus ada upaya lebih strategis bagi penggusuran dan relokasi permukiman bagi

permukiman penduduk yang berada di jarak kurang dari 10 (sepuluh) meter dari bibir sungai ke tempat yang disediakan. Tempat relokasi permukiman dapat berupa rusunawa yang disubsidi dengan kerjasama Pemerintah Kota Malang dengan Pemerintah Pusat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang harus lebih aktif dalam memaparkan program kerjanya pada masyarakat serta memberikan peluang keterlibatan dan kontribusi aktif dalam program penghijauan di daerah sempadan sungai ataupun pengawasan terhadap kawasan konservasi air sungai, serta Pemerintah Daerah sebagai pembuat instrumen Peraturan Daerah harus menetapkan dengan jelas dalam penentuan kawasan konservasi, sehingga disebutkan mengenai berapa meter jarak antara bibir sungai dengan daerah sempadan sungai yang dilarang didirikan permukiman berupa papan peringatan dilarang mendirikan bangunan ataupun dengan pemberian batas yang jelas dengan penanaman pohon di bibir sungai.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah Kota Malang

Pemerintah Kota Malang seharusnya dapat memberikan perhatian yang lebih terhadap minimnya sarana dan prasarana operasional yang dapat menunjang upaya penataan permukiman di daerah sempadan sungai di Kota Malang agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya dalam melakukan penataan permukiman sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Adanya sosialisasi yang lebih intensif dan pembuatan

peraturan daerah yang secara tegas menyatakan batas dan jarak daerah sempadan sungai yang dilarang didirikan bangunan permukiman oleh pemerintah Kota Malang terhadap masyarakat sehingga dapat berpotensi menumbuhkan pemahaman yang lebih jelas bagi masyarakat mengenai peraturan daerah yang telah dibuat.

2. Bagi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang diharapkan agar lebih mengoptimalkan atau memaksimalkan kerja, dan berkoordinasi dengan instansi-instansi yang juga bertugas mengawasi dan melakukan tindakan terhadap permukiman ilegal yang tidak layak huni di daerah sempadan sungai, dengan Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Perumahan setempat.

3. Bagi Masyarakat

Hendaknya masyarakat mendukung dan berkontribusi secara aktif untuk membantu terealisasikannya penataan permukiman di daerah sempadan sungai. Selain itu, masyarakat sebagai warga Negara yang baik seharusnya masyarakat mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tujuan dari pembuatan peraturan tersebut dapat tercapai dan memberikan manfaat bagi masyarakat banyak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bambang Sunggono, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta.
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Budi Arlius Putra, 2006, *Pola Permukiman Melayu Jambi Studi Kasus Kawasan Tanjung Pasir Sekoja*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Daldjoeni, 1985, *Seluk Beluk Masyarakat Kota (Pusparagam Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial)*, Alumni, Jakarta.
- Djoko Sujarto, 2003, *Perencanaan Kota Baru*, ITB, Bandung.
- Guntur Setiawan, 2004, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Cipta Karya, Jakarta.
- Hanifah Harsono, 2002, *Implementasi Kebijakan dan Politik*, Rhineka Karsa, Yogyakarta.
- J.F.C. Turner, 1972, *Freedom to Build*, Collier-Macmillan Limited, London.
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Marzuki, 2000, *Metodologi Riset*, BPFE-UII, Yogyakarta.
- Muhtadi Muhammad, 1987, *Gejala Permukiman Kumuh Jakarta Selayang Pandang*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta.
- Mukti Fajar dan Yulianto, Ahmad, 2010 *Dualisme Penelitian Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Nurdin Usman, 2002, *KonteksImplementasi Berbasis Kurikulum*, Raja Grafindo Persada, Surabaya.
- Paulus Wirotomo, 1996, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tertulis tentang Tata Cara Pemugaran Pemukiman Kumuh atau Perkotaan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta.
- Ridwan Juniarso dan Sudrajat, 2008, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung.

Robinson Tarigan, 2004, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soedarmayati, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung.

Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung.

Soerjono Soekanto (III), 1985, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Ramadja Karya, Bandung.

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 1996, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Bandung.

Soewarno Handayadiningrat, 1994, *Pengantar Studi Ilmu Hukum Administrasi dan Manajemen*, Alumni, Bandung.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030

Internet

<http://permukiman.wordpress.com/2011/02/20/forum-perumusan-alternatif-kebijakan-penataan-permukiman-kumuh-perspektif-stakeholders/> Diunduh tanggal 28 Maret 2013

<http://kamusbahasaindonesia.org/upaya/mirip> Diunduh Pada Tanggal 1 April 2013

<http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/393-pencantuman-peraturan-perundang-undangan-di-dalam-dasar-hukum-mengingat-tips-menyusun-peraturan-daerah> Diunduh tanggal 4 April 2013.

<http://m.artikata.com/arti-380591-penataan.html> Diunduh tanggal 4 April 2013.

http://www.bappeda.malangkota.go.id/profile.php?subaction=showfull&id=1302063192&archieve=1348121449&start_from=&ucat=15 Diunduh tanggal 2 Juni 2013.





LAMPIRAN-LAMPIRAN

SURAT PERNYATAAN**KEASLIAN SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Dewi K.**

NIM : **0910113105**

Menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini adalah hasil dari karya penulis sendiri, tidak ada karya atau data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi lain, selain yang diacu dalam kutipan dan/atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, apabila dikemudian hari terbukti karya ini merupakan hasil karya orang lain, baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh kesarjanaan di perguruan tinggi lain, saya anggap agar gelar kesarjanaan saya dicabut.

Malang, 23 September 2013

Yang menyatakan,

Dewi K.

NIM. 0910113105