



## Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Pengembangan Sistem Permukiman

Lidra Syarif Putra<sup>1\*</sup>

<sup>a</sup>Sarjana Ilmu Politik, Universitas Andalas, Indonesia

### INFORMASI ARTIKEL

*Article history:*

Dikirim tanggal: 11-10-2025

Revisi pertama tanggal: 13-10-2025

Diterima tanggal: 20-04-2026

Tersedia *online* tanggal: 29-04-2026

**Keywords:** Policy Implementation, Spatial Planning, Settlement, Padang

### ABSTRACT

This research is motivated by the importance of effective spatial planning management as a foundation to support sustainable development in the city of Padang, especially following the enactment of Regional Regulation Number 3 of 2019 concerning the Spatial Plan (RTRW). The main focus of this study is the evaluation of RTRW implementation in the development of settlement systems, which is a crucial aspect of urban planning. Using the policy implementation framework of Van Meter and Van Horn, which emphasizes six main indicators, this research aims to analyze the effectiveness level of policy implementation. The method used is descriptive qualitative, with data collected through in-depth interviews, documentation, and field observations at several locations where spatial planning violations have occurred. This approach enables a comprehensive understanding of the factors that influence both the success and obstacles in policy implementation. The research findings reveal that the implementation of Padang City's RTRW regulation has not run optimally, due to limited competent human resources, weak coordination among related agencies, and low public awareness and participation regarding spatial planning regulations. This situation negatively impacts the development of settlement systems and the quality of the living environment in Padang. These findings underscore the need for capacity building of human resources, strengthening cross-sectoral coordination, and intensifying education and outreach to the public to ensure more effective RTRW implementation. With these measures, it is expected that well-organized and sustainable settlement development can be realized in Padang during the 2024-2025 period.

### ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pentingnya pengelolaan tata ruang yang efektif sebagai dasar untuk mendukung pembangunan berkelanjutan di Kota Padang, terutama setelah diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Fokus utama penelitian ini adalah evaluasi pelaksanaan RTRW dalam pengembangan sistem permukiman, yang menjadi aspek krusial dalam perencanaan kota. Dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang menitikberatkan pada enam indikator utama, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat efektivitas pelaksanaan kebijakan tersebut. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif, dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, dokumentasi, dan observasi lapangan di beberapa lokasi yang mengalami pelanggaran tata ruang. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang komprehensif terkait faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun hambatan dalam implementasi kebijakan. Hasil penelitian mengungkap bahwa implementasi Perda RTRW Kota Padang belum berjalan optimal, yang disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten, lemahnya koordinasi antarinstansi terkait, serta rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat terhadap aturan tata ruang. Kondisi ini berdampak negatif pada pengembangan sistem permukiman dan kualitas lingkungan hidup di Kota Padang. Temuan ini menegaskan perlunya peningkatan kapasitas sumber daya manusia, penguatan koordinasi lintas sektor, serta intensifikasi edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat agar implementasi RTRW dapat lebih efektif. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan pembangunan permukiman yang tertata dan berkelanjutan dapat terwujud di Kota Padang pada periode 2024-2025.

<sup>1\*</sup> Corresponding author. Lidra Syarif Putra; e-mail: [lidrasyarif771@gmail.com](mailto:lidrasyarif771@gmail.com)

## 1. Pendahuluan

Tata ruang merupakan salah satu instrumen kebijakan publik yang berperan penting dalam mewujudkan pembangunan wilayah yang berkelanjutan. Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik di darat, laut, maupun udara untuk mendukung keseimbangan antara kegiatan manusia dan lingkungan. Dalam konteks daerah, penataan ruang menjadi pedoman utama bagi pemerintah daerah dalam mengatur arah pembangunan dan distribusi aktivitas sosial-ekonomi di wilayahnya.

Kota Padang, sebagai ibu kota Provinsi Sumatera Barat, memiliki karakteristik wilayah yang kompleks, dengan topografi yang terdiri dari dataran rendah, perbukitan, dan pesisir pantai yang luas. Dinamika pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang pesat telah menyebabkan tekanan besar terhadap tata ruang kota. Berdasarkan data Bappeda (2024), jumlah penduduk Kota Padang meningkat lebih dari 8% dalam lima tahun terakhir, yang berdampak langsung pada meningkatnya kebutuhan lahan permukiman. Namun, peningkatan tersebut tidak selalu diikuti dengan kepatuhan terhadap ketentuan tata ruang (Dewita & Fajar, 2020).

Fenomena pelanggaran tata ruang di Kota Padang dapat dilihat dari banyaknya bangunan yang berdiri di sempadan sungai, kawasan resapan air, serta kawasan pesisir pantai. Kondisi ini tidak hanya menunjukkan lemahnya implementasi kebijakan tata ruang, tetapi juga memperlihatkan ketidakseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan pelestarian lingkungan (Umar, 2016). Menurut Donal dan Yossyafra (2024), kebijakan tata ruang di berbagai daerah sering gagal karena lemahnya koordinasi lintas sektor dan kurangnya ketegasan dalam penegakan hukum.

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2019 tentang RTRW disusun sebagai revisi dari kebijakan tata ruang sebelumnya. Dokumen ini memuat arah pengembangan wilayah hingga tahun 2030, dengan tujuan utama menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan kelestarian lingkungan. Namun, hasil penelitian awal menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan ini masih menghadapi berbagai hambatan, terutama pada sektor permukiman.

Sebagaimana dijelaskan oleh Pasolong (2019), keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh sejauh mana pelaksana mampu memahami dan menjalankan tujuan kebijakan secara konsisten. Dalam konteks tata ruang, implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kekuatan regulasi, tetapi juga pada sinergi antara aktor pelaksana,

dukungan masyarakat, serta dinamika sosial-politik yang berkembang.

Penelitian ini menjadi penting karena upaya mewujudkan sistem permukiman berkelanjutan di Kota Padang tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis perencanaan ruang, tetapi juga mencakup dimensi sosial, ekonomi, dan politik. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan tata ruang dilaksanakan di Kota Padang, menggunakan teori implementasi Van Meter dan Van Horn dalam Pasolong (2019), serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan strategi perbaikan menuju tata kelola ruang yang berkelanjutan.

## 2. Teori

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik, di mana kebijakan yang telah dirumuskan pada tahap formulasi diwujudkan dalam tindakan nyata oleh aktor pelaksana di lapangan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Pasolong (2019), implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, kelompok, maupun instansi pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Model ini dikenal sebagai *Model Implementasi Van Meter dan Van Horn*, yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh enam variabel utama:

1. **Ukuran dan Tujuan Kebijakan**, yaitu sejauh mana tujuan kebijakan dipahami dan dapat diukur oleh para pelaksana.
2. **Sumber Daya**, meliputi ketersediaan anggaran, tenaga, dan fasilitas pendukung pelaksanaan kebijakan.
3. **Karakteristik Agen Pelaksana**, berkaitan dengan struktur birokrasi dan kemampuan organisasi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan.
4. **Disposisi atau Sikap Pelaksana**, yakni komitmen, motivasi, dan tingkat penerimaan pelaksana terhadap tujuan kebijakan.
5. **Komunikasi Antarorganisasi**, yang menentukan kelancaran koordinasi antarinstansi dalam mencapai hasil kebijakan.
6. **Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik**, yang memengaruhi konteks eksternal di mana kebijakan dilaksanakan (Tachjan, 2006).

Model ini digunakan secara luas dalam penelitian kebijakan publik karena memberikan kerangka sistematis dalam menganalisis hubungan antara perumusan kebijakan dan pelaksanaannya. Sebagaimana dijelaskan oleh Agustino (2017), implementasi kebijakan tidak

bersifat linier, tetapi melibatkan proses interaksi yang kompleks antara kebijakan, pelaksana, dan lingkungan sosial-politik. Oleh sebab itu, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan regulasi, tetapi juga oleh dinamika hubungan antaraktor, struktur kelembagaan, serta kondisi sosial masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.

Menurut Winarno (2014), pelaksanaan kebijakan publik juga dapat dilihat dari tiga dimensi, yaitu *compliance* (kepatuhan), *performance* (kinerja pelaksanaan), dan *impact* (dampak terhadap masyarakat). Dalam konteks kebijakan tata ruang, kepatuhan terhadap ketentuan zonasi merupakan bentuk implementasi normatif, sedangkan efektivitas pelaksanaan mencerminkan sejauh mana kebijakan tersebut memberikan dampak terhadap keteraturan pembangunan wilayah.

#### a. Konsep Tata Ruang dan Permukiman Berkelanjutan

Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang yang dirancang untuk mencapai keterpaduan dan keseimbangan antarwilayah (UU No. 26 Tahun 2007). Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, tata ruang memiliki fungsi strategis sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan lahan agar pembangunan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan ketimpangan sosial.

Konsep permukiman berkelanjutan (*sustainable settlement*) menekankan pada keseimbangan antara kebutuhan hunian manusia dengan daya dukung lingkungan. Menurut Kodoatie (2013), permukiman berkelanjutan adalah sistem hunian yang memenuhi tiga aspek utama: *ekologi*, *ekonomi*, dan *sosial budaya*. Ketiga aspek ini saling berkaitan dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup dan kualitas kehidupan masyarakat.

Sementara itu, Djakapermana (2015) menegaskan bahwa tata ruang yang berkelanjutan harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Perencanaan yang tidak mempertimbangkan kedua aspek ini akan berpotensi menimbulkan degradasi lingkungan seperti banjir, longsor, dan pencemaran. Oleh karena itu, penerapan kebijakan tata ruang harus diikuti oleh pengawasan dan partisipasi publik secara berkelanjutan.

Dalam konteks Kota Padang, penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam tata ruang menjadi krusial karena kondisi geografisnya yang rawan bencana, baik banjir, gempa bumi, maupun abrasi pantai. Pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dan

sempadan sungai merupakan bagian penting dari kebijakan mitigasi risiko bencana (Umar, 2016).

#### b. Tata Kelola Pemerintahan dan Good Governance

Penerapan kebijakan tata ruang tidak dapat dilepaskan dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut UNDP (1997), *good governance* mencakup prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan keadilan. Dalam konteks kebijakan tata ruang, penerapan prinsip-prinsip tersebut berarti bahwa proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan harus melibatkan masyarakat, terbuka terhadap pengawasan publik, serta mampu menegakkan aturan secara adil tanpa diskriminasi.

Pasolong (2019) menyebutkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan akan meningkat apabila lembaga pelaksana memiliki mekanisme koordinasi yang baik dan didukung oleh sistem komunikasi yang terbuka. Hal ini sangat relevan dalam konteks penataan ruang di Kota Padang, di mana tumpang tindih kewenangan antarinstansi sering menjadi penyebab ketidakefisienan pelaksanaan kebijakan.

Lebih lanjut, Agustino (2017) menjelaskan bahwa *good governance* dalam tata ruang juga mencakup kemampuan pemerintah untuk mengelola konflik kepentingan antara masyarakat, sektor swasta, dan kepentingan politik. Dalam banyak kasus, pelanggaran tata ruang terjadi karena adanya intervensi politik atau kepentingan investasi yang tidak sejalan dengan peraturan yang berlaku. Oleh karena itu, penerapan kebijakan tata ruang yang baik harus didukung oleh kelembagaan yang kuat dan mekanisme akuntabilitas yang jelas.

### 3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif karena bertujuan memahami fenomena implementasi kebijakan tata ruang secara komprehensif dalam konteks sosial dan kelembagaan yang nyata di Kota Padang. Pendekatan ini dianggap relevan dengan bidang ilmu politik dan kebijakan publik, yang tidak hanya menekankan pada angka, tetapi juga makna, interaksi, dan dinamika antaraktor dalam proses implementasi kebijakan (Sugiyono, 2016).

Menurut Pasolong (2019), penelitian kualitatif cocok digunakan untuk menggali bagaimana kebijakan dilaksanakan di lapangan dan mengapa hasil implementasi sering kali berbeda dari tujuan awal. Dengan demikian, penelitian ini berupaya menjelaskan

hubungan antara kebijakan tata ruang dan pelaksanaannya secara empiris, bukan hanya normatif.

#### a. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif yang menekankan pada penggambaran sistematis mengenai implementasi kebijakan tata ruang berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn dalam Pasolong (2019). Data yang diperoleh tidak disajikan dalam bentuk statistik, tetapi melalui interpretasi naratif terhadap hasil wawancara, observasi, dan dokumen resmi.

Pendekatan ini dipilih karena permasalahan tata ruang di Kota Padang bersifat multidimensional — melibatkan aspek politik, sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dengan pendekatan ini, peneliti dapat menafsirkan realitas sosial di balik pelaksanaan kebijakan RTRW serta mengidentifikasi faktor penghambat implementasinya.

#### b. Lokasi dan Fokus Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat, dengan fokus pada implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Lokasi penelitian dipusatkan di tiga kecamatan, yaitu:

1. Padang Barat – wilayah dengan kepadatan permukiman tertinggi dan banyak pelanggaran di sempadan sungai.
2. Padang Utara – kawasan dengan perubahan fungsi lahan menjadi perumahan komersial dan bangunan usaha.
3. Bungus Teluk Kabung – daerah pesisir yang banyak terjadi pelanggaran sempadan pantai dan alih fungsi lahan konservasi.

Berdasarkan data Bappeda Kota Padang (2024), tercatat sedikitnya 42 kasus pelanggaran tata ruang di wilayah-wilayah tersebut antara tahun 2020–2023, termasuk pembangunan rumah di sempadan sungai Batang Arau dan perluasan lahan di kawasan pesisir tanpa izin resmi.

#### c. Sumber dan Jenis Data

Data yang digunakan terdiri dari dua jenis, yaitu:

- Data primer, diperoleh melalui wawancara mendalam dengan:
  - Kepala Bidang Tata Ruang Dinas PUPR Kota Padang,
  - Perwakilan Bappeda Kota Padang,
  - Pejabat Satpol PP bagian penertiban,

- Tokoh masyarakat di lokasi pelanggaran tata ruang.
- Data sekunder, diperoleh dari:
  - Dokumen resmi seperti *Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2019, RTRW Kota Padang 2010–2030*, dan laporan pengawasan PUPR.
  - Berita daring dan publikasi akademik terkait pelanggaran tata ruang di Kota Padang (misalnya Umar, 2016; Donal & Yossyafra, 2024).
  - Data statistik dari *Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Padang 2023*, yang menunjukkan bahwa jumlah penduduk Kota Padang mencapai **939.112 jiwa**, dengan pertumbuhan sebesar 1,04% per tahun-menjadi salah satu faktor tekanan terhadap lahan permukiman.

#### d. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui tiga teknik utama:

1. Wawancara Mendalam (In-depth Interview) Dilakukan terhadap delapan informan kunci dari unsur pemerintah dan masyarakat. Wawancara bersifat semi-terstruktur agar peneliti dapat menggali pandangan dan pengalaman informan mengenai implementasi kebijakan RTRW.
2. Observasi Observasi dilakukan di kawasan yang teridentifikasi mengalami pelanggaran tata ruang, seperti daerah sempadan Sungai Batang Arau dan kawasan pantai Bungus. Melalui observasi ini, peneliti memperoleh gambaran visual dan faktual mengenai kondisi aktual pemanfaatan ruang.
3. Dokumentasi Mengumpulkan data berupa peta tata ruang, foto kegiatan, laporan tahunan instansi terkait, serta klipring berita tentang pelanggaran RTRW. Dokumentasi digunakan untuk memperkuat hasil wawancara dan observasi.

#### e. Teknik Analisis Data

Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (Sugiyono, 2016), yang terdiri dari tiga tahapan utama:

1. Reduksi Data – menyortir data dari hasil wawancara dan observasi untuk fokus pada variabel implementasi kebijakan.
2. Penyajian Data – menampilkan informasi dalam bentuk narasi, tabel, dan kutipan langsung dari informan.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi – menghubungkan hasil temuan lapangan dengan teori implementasi Van Meter dan Van Horn untuk menjelaskan efektivitas kebijakan RTRW.

Untuk menjamin keabsahan data, dilakukan triangulasi sumber dan metode, dengan membandingkan data dari instansi pemerintah, hasil wawancara masyarakat, dan dokumen resmi. Triangulasi ini memastikan bahwa hasil analisis tidak bias dan sesuai dengan realitas empiris di lapangan (Moleong, 2014).

Dengan demikian, metode penelitian ini dirancang secara relevan dengan bidang keilmuan dan topik penelitian, serta disertai data empiris yang memperkuat analisis implementasi kebijakan tata ruang di Kota Padang.

#### 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penelitian ini mengkaji implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan fokus pada pengembangan sistem permukiman berkelanjutan. Analisis dilakukan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Pasolong (2019) yang terdiri dari enam variabel utama: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Data lapangan diperoleh melalui wawancara dengan pejabat Dinas PUPR, Bappeda, Satpol PP, dan masyarakat di tiga kecamatan (Padang Barat, Padang Utara, dan Bungus Teluk Kabung), serta diperkuat oleh dokumentasi dari Bappeda Kota Padang (2024).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan tata ruang di Kota Padang belum sepenuhnya berjalan efektif. Meski regulasi dan rencana pembangunan sudah tersedia, pelanggaran tata ruang masih marak terjadi. Berikut uraian temuan dan pembahasan berdasarkan keenam indikator tersebut.

##### a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 telah menetapkan visi pembangunan wilayah Kota Padang, yaitu menciptakan ruang kota yang tertata, produktif, aman, dan berkelanjutan. Dokumen RTRW ini juga memuat 17 arah kebijakan pengembangan wilayah, salah satunya pengendalian kawasan permukiman agar tidak mengganggu fungsi lingkungan.

Namun, hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR menunjukkan bahwa banyak aparat pelaksana di tingkat kecamatan belum memahami detail dari tujuan RTRW. Misalnya, sebagian aparat belum mengetahui batas kawasan lindung dan sempadan sungai yang tidak boleh dijadikan lokasi pembangunan. Sosialisasi kepada masyarakat juga terbatas dan cenderung formalitas tanpa pendampingan langsung di lapangan.

Temuan ini memperkuat pandangan Donal dan Yossyafra (2024) bahwa di banyak daerah, kebijakan tata ruang sering kali hanya berhenti pada tataran dokumen tanpa internalisasi yang kuat di kalangan pelaksana. Padahal menurut Pasolong (2019), kejelasan dan pemahaman terhadap ukuran dan tujuan kebijakan merupakan syarat utama keberhasilan implementasi.

Secara konseptual, tujuan kebijakan yang tidak dikomunikasikan dengan baik akan menimbulkan kesenjangan antara “rencana di atas kertas” dan “realitas pelaksanaan”. Dalam kasus Kota Padang, gap ini tampak jelas antara dokumen RTRW yang ideal dan pembangunan permukiman yang faktual di lapangan.

##### b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan elemen penting dalam menunjang pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Bappeda Kota Padang, jumlah tenaga teknis pengawasan tata ruang hanya sekitar 15 orang yang harus mengawasi area seluas hampir 700 km<sup>2</sup>, mencakup 11 kecamatan.

Dari segi anggaran, pengawasan tata ruang hanya mendapat porsi sekitar 2,5% dari total belanja Dinas PUPR, sehingga kegiatan monitoring lapangan sering kali tidak dilakukan secara rutin. Akibatnya, banyak pelanggaran tidak terdeteksi sejak dini.

Kondisi ini sejalan dengan pendapat Agustino (2017) bahwa implementasi kebijakan publik akan sulit berhasil bila tidak ditopang oleh sumber daya manusia dan finansial yang memadai. Dalam konteks ini, Pemko Padang masih bergantung pada pendekatan manual dalam pengawasan, tanpa dukungan teknologi penginderaan jauh atau *geographic information system* (GIS).

Padahal, menurut Umar (2016), teknologi GIS sangat penting dalam tata ruang kota modern untuk mendeteksi pelanggaran zona, memantau perubahan lahan, dan meminimalkan human error. Keterbatasan ini menunjukkan bahwa sumber daya pelaksana kebijakan di Kota Padang belum mampu mengimbangi kompleksitas persoalan ruang kota yang terus berkembang.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Kebijakan RTRW di Kota Padang melibatkan banyak lembaga pelaksana dengan kewenangan yang tumpang tindih. Dinas PUPR berperan sebagai penanggung jawab utama dalam pelaksanaan kebijakan tata ruang, Bappeda berperan dalam perencanaan dan koordinasi, sedangkan Satpol PP berfungsi dalam penegakan aturan. Namun, koordinasi antarinstansi tersebut masih belum efektif.

Hasil observasi menunjukkan bahwa proses penindakan pelanggaran tata ruang sering kali tertunda karena prosedur birokrasi yang berlapis. Misalnya, laporan masyarakat kepada kelurahan harus diteruskan ke kecamatan, lalu ke Satpol PP untuk verifikasi sebelum bisa ditindaklanjuti. Alur yang panjang ini menyebabkan lambatnya penanganan kasus.

Menurut Tachjan (2006), karakteristik organisasi pelaksana yang birokratis dan hierarkis cenderung memperlambat pelaksanaan kebijakan karena keputusan menjadi tersentralisasi dan tidak fleksibel. Dalam hal ini, kelembagaan pelaksana kebijakan tata ruang di Padang masih menunjukkan pola klasik birokrasi Weberian yang berorientasi pada prosedur, bukan hasil.

Selain itu, pembagian kewenangan antara Dinas PUPR dan Satpol PP sering menimbulkan kebingungan. Bappeda Kota Padang (2024) mencatat setidaknya 12 kasus pelanggaran tata ruang tahun 2023 yang tidak dapat ditindaklanjuti karena belum jelas siapa instansi penanggung jawabnya. Kondisi ini menandakan perlunya penyelarasan peran dan tanggung jawab antarorganisasi agar kebijakan dapat berjalan efektif.

d. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi atau sikap pelaksana mencerminkan komitmen dan motivasi aparatur dalam menjalankan kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara, ditemukan bahwa sebagian aparat pelaksana menunjukkan sikap permisif terhadap pelanggaran tata ruang, khususnya yang dilakukan oleh masyarakat miskin di kawasan padat penduduk.

Menurut Pasolong (2019), sikap pelaksana sering kali dipengaruhi oleh nilai-nilai sosial dan tekanan politik. Dalam konteks Kota Padang, sikap permisif ini muncul karena pelaksana ingin menjaga stabilitas sosial dan menghindari konflik dengan warga. Namun, hal ini justru melemahkan penegakan hukum tata ruang.

Lebih jauh, Agustino (2017) menjelaskan bahwa rendahnya disposisi pelaksana juga dapat disebabkan oleh lemahnya sistem insentif dan pengawasan kinerja.

Aparat yang tidak mendapat dukungan moral dan material cenderung bersikap pasif terhadap pelanggaran.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa aparat di tingkat kecamatan cenderung membiarkan pembangunan ilegal dengan alasan sosial ekonomi, sementara Satpol PP enggan melakukan penertiban tanpa instruksi formal dari atasan. Akibatnya, pelanggaran tata ruang seperti pembangunan di sempadan sungai dibiarkan hingga menimbulkan risiko banjir dan penurunan kualitas lingkungan.

e. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

Komunikasi dan koordinasi antarinstansi pelaksana menjadi elemen krusial dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme komunikasi antarorganisasi di Kota Padang masih berjalan secara konvensional dan tidak terintegrasi.

Menurut Bappeda (2024), sistem pelaporan pelanggaran tata ruang masih dilakukan secara manual melalui surat menyurat antarinstansi, yang sering memakan waktu berminggu-minggu. Tidak adanya *database* terpadu menyebabkan informasi pelanggaran sulit ditelusuri dan diperbarui.

Donal dan Yossyafra (2024) menyatakan bahwa efektivitas komunikasi birokrasi sangat menentukan kecepatan respon terhadap masalah kebijakan. Dalam kasus Kota Padang, lemahnya komunikasi menyebabkan keterlambatan dalam pengambilan keputusan, bahkan beberapa pelanggaran tidak pernah sampai ke tahap penegakan hukum.

Menurut teori Van Meter dan Van Horn dalam Pasolong (2019), komunikasi yang tidak efektif akan menyebabkan perbedaan persepsi antarorganisasi pelaksana, sehingga kebijakan yang dijalankan tidak sinkron. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Padang perlu mengembangkan sistem komunikasi berbasis teknologi informasi seperti *online spatial monitoring* agar pelaporan pelanggaran lebih cepat dan akurat.

f. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik merupakan faktor eksternal yang sangat memengaruhi implementasi kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara, sebagian besar masyarakat di kawasan pelanggaran tata ruang mengaku membangun rumah di wilayah terlarang karena keterbatasan ekonomi dan sulitnya mendapatkan lahan legal yang terjangkau.

Data BPS Kota Padang (2023) menunjukkan bahwa sekitar 11,5% penduduk Padang tergolong masyarakat berpenghasilan rendah, dengan pengeluaran di bawah Rp1.500.000 per bulan. Kondisi ini membuat mereka kesulitan mengakses perumahan formal yang sesuai zonasi RTRW. Akibatnya, banyak warga memilih membangun di lahan ilegal seperti sempadan sungai dan kawasan pesisir.

Selain itu, faktor politik juga berperan dalam lemahnya implementasi kebijakan tata ruang. Beberapa proyek komersial besar di Padang, seperti pembangunan ruko dan hotel di kawasan pesisir, tetap mendapat izin meskipun melanggar aturan zonasi. Hal ini menunjukkan adanya intervensi politik dan kepentingan investasi yang lebih diutamakan dibandingkan kelestarian lingkungan (Agustino, 2017).

Menurut Tachjan (2006), lingkungan politik yang tidak stabil atau terlalu pragmatis akan melemahkan integritas kebijakan publik. Dalam konteks ini, pelaksanaan RTRW di Kota Padang masih rentan terhadap kompromi politik dan kepentingan ekonomi jangka pendek.

#### Analisis Umum

Berdasarkan enam indikator di atas, implementasi kebijakan RTRW di Kota Padang dapat dikategorikan belum efektif. Kelemahan paling dominan terletak pada aspek sumber daya, koordinasi kelembagaan, dan disposisi pelaksana. Faktor sosial ekonomi masyarakat dan pengaruh politik lokal juga memperburuk situasi.

Secara teoritis, temuan ini memperkuat model Van Meter dan Van Horn yang menekankan hubungan erat antarvariabel implementasi. Ketika satu aspek, seperti sumber daya atau komunikasi, tidak berjalan optimal, maka efektivitas keseluruhan kebijakan akan menurun.

Untuk mencapai tata ruang yang berkelanjutan, diperlukan penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan koordinasi lintas sektor, dan partisipasi masyarakat. Selain itu, integrasi sistem pengawasan berbasis teknologi (GIS) dapat menjadi solusi strategis dalam mengefisienkan pelaksanaan RTRW di Kota Padang.

## 5. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan ini belum berjalan secara efektif dan optimal. Temuan penelitian yang dianalisis menggunakan model

implementasi Van Meter dan Van Horn dalam Pasolong (2019) menunjukkan bahwa setiap variabel implementasi saling berhubungan dan saling memengaruhi tingkat keberhasilan kebijakan.

Pertama, dari sisi ukuran dan tujuan kebijakan, meskipun dokumen RTRW telah dirumuskan secara jelas, sosialisasi dan pemahaman terhadap substansi kebijakan masih lemah di kalangan pelaksana maupun masyarakat. Hal ini menyebabkan banyak pembangunan yang tidak sesuai zonasi, terutama di kawasan sempadan sungai dan pesisir pantai.

Kedua, dari aspek sumber daya, pelaksanaan kebijakan menghadapi keterbatasan dalam jumlah personel, kemampuan teknis, serta dukungan anggaran. Ketimpangan antara luas wilayah pengawasan dan kapasitas sumber daya pelaksana menyebabkan banyak pelanggaran tidak terdeteksi.

Ketiga, karakteristik agen pelaksana menunjukkan bahwa struktur kelembagaan pelaksana kebijakan di Kota Padang belum terkoordinasi dengan baik. Tumpang tindih kewenangan antara Dinas PUPR, Bappeda, dan Satpol PP menyebabkan pelaksanaan kebijakan berjalan lambat dan tidak sinergis.

Keempat, disposisi atau sikap pelaksana menunjukkan lemahnya komitmen dalam penegakan aturan. Pelaksana cenderung bersikap permisif terhadap pelanggaran dengan alasan sosial ekonomi masyarakat, serta adanya tekanan politik yang memengaruhi independensi birokrasi dalam menegakkan kebijakan.

Kelima, komunikasi antarorganisasi masih bersifat konvensional, belum didukung sistem informasi terpadu yang dapat mempercepat koordinasi dan pelaporan. Akibatnya, respon terhadap pelanggaran sering terlambat dan tidak terintegrasi dengan data spasial.

Keenam, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan implementasi. Tekanan kebutuhan ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah serta intervensi politik dalam pemberian izin pembangunan menjadi faktor eksternal utama yang melemahkan efektivitas kebijakan.

Secara keseluruhan, implementasi kebijakan tata ruang di Kota Padang menunjukkan adanya kesenjangan antara idealitas kebijakan dan realitas pelaksanaan. Regulasi yang baik tidak cukup tanpa kapasitas birokrasi

yang kuat, sumber daya yang memadai, dan dukungan politik yang bersih.

Temuan ini mendukung teori Van Meter dan Van Horn bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh interaksi kompleks antarvariabel kebijakan, pelaksana, dan lingkungan (Pasolong, 2019; Agustino, 2017). Dalam konteks Kota Padang, interaksi tersebut belum harmonis, sehingga kebijakan tata ruang belum sepenuhnya mewujudkan pembangunan permukiman berkelanjutan.

## Daftar Pustaka

- Agustino, L. (2017). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Badan Pusat Statistik Kota Padang. (2023). *Kota Padang Dalam Angka 2023*. Padang: BPS Kota Padang.
- Bappeda Kota Padang. (2024). *Laporan Evaluasi dan Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Padang Tahun 2023*. Padang: Pemerintah Kota Padang.
- Djakapermana, R. D. (2015). *Pembangunan Permukiman Berkelanjutan di Indonesia: Tantangan dan Strategi*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Donal, A., & Yossyafra. (2024). *Evaluasi Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Kota Padang*. Padang: Universitas Andalas Press.
- Kodoatie, R. J. (2013). *Tata Ruang Air dan Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Moleong, L. J. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Pasolong, H. (2019). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: APIPI dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Umar, A. (2016). *Tata Ruang Berkelanjutan dan Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir Sumatera Barat*. Padang: Universitas Negeri Padang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service).