

MENINJAU KEMBALI PERSOALAN HUKUM KERANGKA PERATURAN PENATAAN RUANG KOTA DI INDONESIA

Oleh **Denny Zulkaidi**

THE provision of regulatory framework for urban planning in Indonesia still needs to be discussed. Though the Spatial Planning Act of 1992 has amended the SVO of 1948, there are a number of legal aspect problems that have not been touched on or solved by those Act. These problems include incomplete urban planning provisions in the Spatial Planning Act, unavailability of implementing government regulations as designated in the Act, improver form of legislation, and incoherence urban planning related legislation. Regarding these problems, urban planning regulatory framework should immediately perfected and completed.

Pendahuluan

Sejak tahun 1970, Indonesia berusaha menyusun undang-undang penataan ruang kota dalam bentuk RUU Bina Kota untuk mengganti undang-undang penataan ruang kota yang dikenal dengan nama Stadsvormingsordonnantie (SVO) 1948/168 atau UU Pembentukan Kota. Berbagai kelemahan menunjukkan, bahwa SVO sudah tidak sesuai untuk mengatur proses penataan ruang kota. Karena itulah beberapa RUU telah diajukan pada tahun 1970, 1980 dan 1982. Tidak satu pun dari RUU itu diterima untuk disahkan. Setelah melalui proses panjang, akhirnya pemerintah mengeluarkan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR) sebagai pengganti SVO. Meski demikian, berbagai persoalan mengenai kerangka hukum perencanaan kota tetap muncul karena terlalu umumnya substansi UUPR, sementara bentuk peraturan-perundangan yang berlaku saat ini juga sebenarnya kurang sesuai menurut asas hukum yang berlaku.

Tulisan ini menelusuri kembali perkembangan kerangka peraturan penataan ruang kota di

Indonesia. Perkembangan kerangka peraturan ini akan dipaparkan ringkas sejak masa kolonial Belanda, tetapi fokusnya pada masa setelah kemerdekaan. Tulisan ini diharapkan memberi gambaran lebih lengkap mengenai perkembangan kerangka peraturan penataan ruang kota dan kekurangannya, sekaligus menggambarkan perlunya kerangka peraturan yang lebih absah dan efektif.

Persoalan Peraturan Penataan Ruang Kota di Negara Berkembang

Negara berkembang menghadapi persoalan yang khas dalam hal perencanaan dan pembangunan kota, utamanya dalam pengendalian penggunaan lahan. Menurut Farvacque dan McAuslan, hukum perencanaan di banyak negara berkembang umumnya mempunyai kelemahan yang serupa, meliputi dari "bentuk peraturan yang dikeluarkan sampai ke cara merumuskan hakekat hubungan kekuasaan antara negara dan warganya" (Farvacque dan McAuslan, 1992: vi). Banyak kota menggunakan berbagai jenis instrumen pengendali guna

Denny Zulkaidi

Staf Pengajar Jurusan Teknik Planologi ITB

lahan, tapi umumnya instrumen tersebut mendatangkan hasil yang berbeda atau tidak mencapai apa yang diharapkan (Dunkerley, 1983: 32).

Mengutip sebuah publikasi Bank Dunia, McAuslan berpendapat bahwa persoalan ini meliputi "perencanaan, zoning, dan berbagai instrumen lainnya yang membatasi penentuan penggunaan lahan" (McAuslan, 1985: 64). Publikasi Bank Dunia tersebut lebih lanjut menyatakan bahwa "peraturan penggunaan lahan hampir gagal sama sekali sebagai kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu rencana guna lahan," sementara kekuatan pasar juga tidak dapat dipercaya dalam menghasilkan sistem penggunaan lahan yang rasional dan efisien (McAuslan, 1985: 64; Rivkin, 1983: 172).

McAuslan juga menyatakan, bahwa pengendalian guna lahan tidak terlepas dari kebijaksanaan lahan perkotaan, yang umumnya tidak berdaya guna ataupun tidak merata di negara berkembang.

Agar kebijaksanaan tersebut dapat berhasil, ia menyarankan agar tujuan-tujuan pengendalian guna lahan dibuat lebih moderat, terkoordinasi dan sederhana (McAuslan, 1985: 77-8). Rekomendasi ini didukung oleh Dunkerley yang berpendapat bahwa hukum perencanaan dan instrumen hukum lainnya lebih mudah diubah di negara berkembang, mengingat keinginan politik dan persiapan yang lebih dini (Dunkerley, 1983: 39).

Sebagaimana kebanyakan negara berkembang, Indonesia juga menghadapi persoalan seperti di atas. Hampir semua kota besar dan kecil telah mempunyai rencana kota, tetapi banyak kendala yang menghambat pelaksanaannya. Gejala ini disebut McAuslan sebagai "banyak rencana, tapi sedikit perencanaan." Ia menyatakan juga, bahwa perencanaan di negara berkembang harus bersaing dengan kuatnya kekuasaan politik dalam bidang pembangunan kota.

Mengingat perencanaan merupakan subordinat kegiatan politik, perencanaan menjadi sulit dilaksanakan meskipun keahlian teknis perencanaan sudah berkembang di negara berkembang (McAuslan, 1985: 64, 73).

Perkembangan Peraturan Penataan Ruang Kota di Indonesia

Peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang kota moderen di Indonesia telah mulai diperhatikan ketika kota Jayakarta (kemudian menjadi Batavia) dikuasai oleh Belanda pada awal abad ke-17, tetapi peraturan tersebut baru dikembangkan secara intensif pada awal abad ke-20. Peraturan pertama yang dapat dicatat di sini adalah De Statuten van 1642 yang dikeluarkan oleh VOC khusus untuk kota Batavia. Peraturan ini tidak hanya mengatur pembangunan jalan, jembatan, dan bangunan lainnya, tetapi juga merumuskan wewenang dan tanggung jawab pemerintah kota. Peraturan ini dapat dianggap cukup lengkap mengingat telah mencakup peraturan-peraturan untuk berbagai unsur kota, serta peraturan bangunan dan prasarana (Syahbana, 1990: 42).

Peraturan pembangunan kota mulai diperhatikan lagi setelah pemerintah Hindia Belanda menerbitkan *Wethoudende Decentralisatie van Bestuur in Nederlandsch-Indie, Stbd. 1903/329* (UU Desentralisasi) pada tahun 1903 yang mengatur pembentukan pemerintahan kota dan daerah. Undang-undang ini memberikan hak pada kota-kota untuk mempunyai pemerintahan, administrasi dan keuangan kota sendiri. Tugas pemerintah kota di antaranya adalah pembangunan dan pemeliharaan jalan dan saluran air, pemeriksaan bangunan dan perumahan, perbaikan perumahan, dan perluasan kota (Hossein, 1994: 2; Bogaers dan de Ruijter, 1986: 74). Berdasarkan undang-undang ini, dibentuklah beberapa pemerintahan kota otonom yang disebut *Gemeente*, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Walaupun pembentukan pemerintahan kota ini dimaksudkan untuk mendayagunakan administrasi dan mengembangkan otonomi daerah, menurut J.S. Furnivall judul undang-undang tersebut lebih menekankan efisiensi daripada otonomi (Hossein, 1994: 4). Tak lama kemudian, *Localen-Raden Ordonantie, Stbld. 1905/191* diterbitkan pada tahun 1905, yang isinya memberi wewenang kepada pemerintah kota untuk menentukan persyaratan pembangunan (Syahbana: 1990, 44). Karena menghadapi berbagai persoalan pembangunan kota, pemerintah Hindia Belanda akhirnya menyadari akan perlunya perencanaan kota yang menyeluruh. Hal inilah yang memicu

dimulainya pengembangan peraturan perencanaan kota di Indonesia. Meski saat itu belum ada peraturan pemerintah yang seragam, kebijaksanaan pembangunan kota yang ajeg (konsisten) telah mulai dikembangkan (Bogaers dan de Ruijter, 1986: 74-6).

Persiapan peraturan pembangunan kota-kota Indonesia tidak dapat dipisahkan dari usaha-usaha Ir. Thomas Karsten. Kegiatannya dari tahun 1920an sampai 1940an telah menghasilkan dasar-dasar yang kokoh bagi pengembangan peraturan pembangunan kota yang menyeluruh, antara lain untuk penyusunan rencana umum, rencana detail, dan peraturan bangunan.

Laporan Karsten, *Indiese Stedebouw* (Pembangunan Kota Hindia-Belanda) yang diajukan kepada Kongres Desentralisasi pada tahun 1920 tidak hanya berisi konsep dasar pembangunan kota dan peranan pemerintah kota, tetapi juga merupakan petunjuk praktis yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk penyusunan berbagai jenis rencana. Peraturan yang penting bagi perencanaan kota yang disahkan tahun 1926 adalah *Bijblad 11272* (Lembaran Tambahan 11272). Peraturan inilah yang menjadi dasar bagi kegiatan perencanaan kota sebelum perang kemerdekaan. Peraturan ini memberi kewenangan kepada pemerintah kota untuk menghibahkan lahan pemerintah kepada pihak ketiga bila lahan tersebut telah ditetapkan untuk perumahan dalam rencana struktur kota.

Tahun 1929, Karsten kembali menghasilkan *Korte handleiding voor de praktische rooilijnpolitiek in gemeenten en regenschappen* (Petunjuk Singkat Penyusunan Kebijakan Garis Sempadan Bangunan untuk Kota dan Kabupaten) yang mengatur kebijaksanaan garis sempadan bangunan (Bogaers dan de Ruijter, 1986: 76-7).

Tahun 1933 Kongres Desentralisasi di Indonesia meminta Pemerintah Hindia Belanda untuk memusatkan persiapan peraturan perencanaan kota di tingkat pusat. Menyusul permintaan ini, dibentuklah satu Panitia Perencanaan Kota pada tahun 1934 untuk menyiapkan peraturan perencanaan kota sebagai pengganti *Bijblad 11272* (Bogaers dan de Ruijter, 1986: 77). Bersamaan dengan usaha penyusunan peraturan

perencanaan kota yang lengkap, pemerintah Hindia Belanda juga mengeluarkan *Kampong Verbetering Ordonnantie* (UU Perbaikan Kampung) pada tahun 1934 untuk memecahkan persoalan-persoalan kota dalam jangka pendek. UU ini dibuat untuk mengatur perbaikan jalan, gang, drainase, dan prasarana kesehatan lainnya di kampung-kampung kota.

Tahun 1938 pemerintah Hindia Belanda menyusun *Stadsverordenings Ordonnantie Stads-gemeenten Java* (RUU Perencanaan Wilayah Perkotaan di Jawa) yang berisi panduan dan persyaratan pembangunan kota untuk mengatur kawasan-kawasan perumahan, transportasi, tempat kerja dan rekreasi. Sementara itu, Karsten kembali menghasilkan 2 publikasi penting, yaitu *Indische stedebouwkundige richtlijnen* (Arahan Perencanaan Kota Hindia Belanda) pada tahun 1940 dan *Normalisatie van wegprofielen* (Normalisasi Profil Jalan) pada tahun 1941, untuk membantu penyusunan rencana kota. Tahun 1941 juga, sebuah peraturan, *Kringen en Typen Verordening* (Peraturan Kawasan dan Peruntukan), dikeluarkan untuk mengatur lebih lanjut pembangunan wilayah kota yang telah ditentukan zoningnya (Syahbana: 1990: 46-7).

Masuknya Jepang ke Indonesia dan adanya perang kemerdekaan Indonesia menyebabkan RUU Perencanaan Wilayah Perkotaan di Jawa baru disahkan pada tahun 1948 dengan nama *Stadsvormingsordonnantie, Stbld. 1948/168* (SVO, atau Undang-undang Pembentukan Kota) untuk sejumlah kota tertentu (Bogaers dan de Ruijter, 1986: 83). Undang-undang ini diikuti dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu *Stadsvormingsverordening Stbld. 1949/40* (SVV, atau Peraturan Pembentukan Kota).

SVO dan SVV diterbitkan untuk mempercepat pembangunan kembali wilayah-wilayah yang hancur akibat peperangan dan pada mulanya hanya diperuntukkan bagi 15 kota, yaitu Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, Kebayoran dan Pasar Minggu (Syahbana, 1990: 2-3, 51; Winarso, 1988: 12). SVO mengatur zoning, konservasi bangunan bersejarah, kondisi perumahan, jenis dan kepadatan bangunan, ruang terbuka, transportasi, lalu-lintas, air bersih, dan sebagainya. UU ini memberi kewenangan ke-

pada kota untuk menyusun Rencana Umum atau Rencana Detail yang disahkan oleh Letnan Gubernur Jenderal (kemudian diganti dengan 'Presiden' setelah diadopsi ke dalam hukum Indonesia). SVO juga mencakup ketentuan-ketentuan berkenaan dengan proses konsultasi, kompensasi (ganti rugi), pungutan dan perpajakan bagi lahan yang mendapat manfaat dari perencanaan dan pembangunan kota (Syahbana, 1990: 49-50).

Untuk melengkapi SVO, sebuah UU perencanaan fisik (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*) juga disiapkan. UU ini dimaksudkan untuk perencanaan wilayah dan perencanaan kota-kota kecil di pedesaan. Panitia yang mempersiapkan UU ini dibentuk 21 Desember 1948, diketuai oleh Profesor Jac P. Thijsse. SVO, SVV beserta UU ini diserahkan kepada Indonesia 27 Desember 1949. (Giebels, 1986: 102). SVO kemudian diberlakukan di semua kota di Indonesia berdasarkan SE Mendagri Nomor 18/2/6 yang diperkuat dengan Keppres Nomor 1/1976 sampai digantikan oleh UUPR (Winarso, 1988: 43-4).

Pesatnya perkembangan kota dan berubahnya karakteristik kota menyebabkan SVO tidak sesuai lagi untuk mengatur penataan ruang kota di Indonesia. Selain hanya diperuntukkan bagi 15 kota saja yang rusak akibat perang, undang-undang ini hanya menciptakan dan mengatur kawasan-kawasan elit, serta tidak mampu mengikuti perkembangan yang ada (Syahbana, 1990: 2-3, 51). Karena itulah pemerintah Indonesia mengajukan RUU Bina Kota pada tahun 1970 yang disiapkan oleh Departemen PUTL. Undang-undang ini mencakup ketentuan-ketentuan antara lain tahapan pembangunan, pembiayaan pembangunan, konsultasi publik, ganti rugi, pelaksanaan pembangunan, peraturan bangunan, dan peremajaan kota (Syahbana, 1988: 54-5). RUU ini diajukan ke Sekretaris Kabinet pada tahun 1971, tetapi dikembalikan untuk direvisi. Tahun 1974 RUU ini diajukan kembali, tetapi tidak pernah disetujui. Kemungkinan RUU ini tidak diproses lebih lanjut karena munculnya sejumlah konsep baru dalam pembangunan kota dan adanya perubahan struktur administrasi dan pemerintahan akibat disahkannya UU Nomor 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dua RUU Tata Guna Tanah yang dipersiapkan

oleh Departemen Dalam Negeri pernah diajukan pada tahun 1980 dan 1982, tetapi keduanya tidak disetujui.

Di awal 1970-an, Indonesia mulai memberikan perhatian pada penataan ruang kota. Pada 1973 Departemen Dalam Negeri mengeluarkan SE Mendagri Nomor Pemda 18/3/6 tentang Perencanaan Pembangunan Kota untuk Ibukota Kabupaten yang masih mengacu kepada SVO, sementara Departemen Pekerjaan Umum (DPU) lebih menekankan aspek teknis penataan ruang kota.

Selanjutnya, dikeluarkan Permendagri Nomor 4/1980 tentang Penyusunan Rencana Kota yang mengatur perencanaan kota secara lebih menyeluruh meskipun belum lengkap, disertai ketentuan pelaksanaannya dalam Inmendagri Nomor 650-1232 tentang Pelaksanaan Permendagri Nomor 2/1980 dan Inmendagri Nomor 650-1233 tentang Prosedur Penyusunan Perencanaan Kota. Peraturan-peraturan ini merupakan pedoman penting bagi perencanaan kota pada saat itu walau pun isinya berlainan dengan isi SVO.

Permendagri tersebut juga menempatkan Depdagri sebagai lembaga sentral dalam perencanaan kota dan tidak melibatkan DPU sama sekali. Atas dasar pertimbangan bahwa Depdagri hanya mengatur masalah administratif sedangkan masalah teknis dilaksanakan oleh DPU, menteri kedua departemen tersebut mengeluarkan SKB Mendagri dan Menteri PU Nomor 650-1595 dan Nomor 503/KPTS/1985 tentang Tugas-tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota yang menyerahkan urusan administrasi ke Depdagri dan urusan teknis ke DPU, serta menyeragamkan jenis dan spesifikasi rencana kota. SKB ini kemudian diikuti Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota yang mengatur aspek teknis perencanaan kota dan Permendagri Nomor 2/1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota yang mengatur aspek administratif perencanaan kota. Permendagri Nomor 2/1987 dilengkapi dengan Kepmendagri Nomor 59/1988 tentang Petunjuk Pelaksanaan Permendagri Nomor 2/1987 yang ternyata berisi aspek teknis yang hampir sama dengan isi Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1987. Depdagri juga mengeluarkan beberapa peraturan lain

berkaitan dengan penataan ruang kota, seperti:

- Kepmendagri Nomor 650-658/1985 tentang Keterbukaan Rencana Kota untuk Umum
- Permendagri Nomor 7/1986 tentang Penetapan Batas Wilayah Kota di Seluruh Indonesia
- Inmendagri Nomor 14/1988 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Perkotaan
- SE Mendagri Nomor 650/2109/Bangda/1988 tentang Petunjuk Pemantapan Penyisipan Perencanaan, Pelaksanaan dan pemeliharaan P3KT
- SE Mendagri Nomor 650/1164/Bangda/1988 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Rencana Kota Ibukota Kabupaten.

Berbagai peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang dan pembangunan kota dikeluarkan juga oleh Presiden, pemerintah pusat, DPU, Kantor Menteri Negara KLH, Bappenas, dan BPN yang mengatur berbagai hal berbeda yang tidak akan dibahas dalam tulisan ini, seperti penyerahan wewenang perencanaan kota kepada daerah, perencanaan dan pengendalian pembangunan di daerah, kebijaksanaan pengembangan perkotaan, pengelolaan keuangan kota administratif, konsolidasi lahan, dan banyak lagi.

Setelah melalui proses yang panjang, akhirnya Indonesia berhasil menyusun UU Nomor 24/1992 tentang Penataan Ruang. Penyusunan UU ini diprakarsai oleh Kantor Menteri Negara KLH dan melibatkan berbagai instansi antara lain PPN/Bappenas, DPU dan Depdagri.

UUPR dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan definisi dan tumpang tindih pengawasan pemanfaatan sumber daya alam dan ruang beserta isinya (Sugandhy, 1991: 147). UUPR mencabut SVO tetapi tidak mengatur prosedur perencanaan kota lebih rinci, melainkan hanya menyatakan bahwa penataan ruang kota akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (pasal 31). Mengingat PP ini belum ada, prosedur perencanaan kota masih tetap mengacu pada Permendagri Nomor 2/1987, Kepmendagri Nomor 59/1988, dan Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1986.

Beberapa Persoalan Prosedur Hukum

Sebenarnya banyak kelemahan hukum dalam peraturan untuk penataan ruang kota. Persoalan ini dapat dilihat dari prosedur hukum penyusunannya dan substansi produk hukumnya. Namun demikian, bagian ini hanya akan memberikan beberapa contoh persoalan dalam prosedur hukum, sementara persoalan substansi produk hukumnya akan dibahas pada bagian berikutnya. Baik prosedur maupun substansi hukum sebenarnya berkaitan erat dan tidak mudah dipisahkan. Oleh karena itu, ada kalanya prosedur dan substansi hukum bercampur dalam satu bahasan.

Persoalan hukum peraturan perencanaan kota dapat ditemukan sejak rencana pemberlakuan SVO. Persiapan pemberlakuan SVO di Indonesia tergolong agak kacau. Undang-undang ini sebenarnya berlaku umum untuk kota-kota yang ditetapkan oleh pemerintah (ps. 51), tetapi waktu berlakunya untuk setiap daerah akan ditetapkan sendiri-sendiri (ps. 54). Sebelum ketentuan tersebut diberlakukan, pada tgl. 3 Oktober 1948 dalam Stbl. 1948/250 telah ditetapkan 15 tempat yang akan menggunakan SVO. Tetapi dalam ketetapan 5 September 1949, SVO dinyatakan mulai berlaku pada tgl. 9 September 1949 dan hanya untuk 13 dari 15 tempat yang ditentukan sebelumnya (Hossein, 1994: 10). Di sini terlihat ketidakajegan keputusan penetapan berlakunya SVO.

Peralihan SVO dan SVV dari tangan pemerintah Belanda ke pemerintah Indonesia dapat pula dipertanyakan. Pasal 2 Peraturan Peralihan UUD 1945 memang memungkinkan pemerintah Indonesia untuk melanjutkan penggunaan peraturan-perundangan Belanda yang berlaku sebelum kemerdekaan Indonesia selama tidak bertentangan dengan UUD 1945. Pengadopsian SVO 1948 beserta peraturan pelaksanaannya (SVV 1949) sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan di atas karena kedua peraturan tersebut baru disahkan oleh pemerintah Belanda di Indonesia sesudah tahun 1945. Hal ini tidak akan menjadi persoalan jika kemerdekaan Indonesia baru dianggap resmi setelah penyerahan kedaulatan RI dari Belanda pada 27 Desember 1949. Namun teks proklamasi kemerdekaan RI jelas menyatakan

bahwa kemerdekaan Indonesia adalah 17 Agustus 1945 sehingga penggunaan SVO dan SVV sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan pasal 2 Peraturan Peralihan UUD 1945. Dalam prinsip hukum, persoalan ini dapat digolongkan sebagai "*ultra vires*," yaitu bertindak di luar ketentuan, kewenangan atau kekuasaan (Todd, 1960: 197; Gibson, 1980: 9).

Pada kenyataannya, SVO dan SVV otomatis berlaku di masa kemerdekaan Indonesia. Persoalan muncul ketika SVO dan SVV diberlakukan untuk semua kota di Indonesia berdasarkan SE Mendagri Nomor 18/2/6 tahun 1973. Hal ini tidak sesuai dengan pasal 51 SVO yang menyatakan bahwa kota-kota tempat SVO akan diberlakukan harus ditentukan oleh Gubernur Jenderal, yang setara dengan Presiden. Untuk meluruskan persoalan ini, SE Mendagri tersebut diperkuat Keppres Nomor 1/1976.

Bentuk hukum peraturan penataan ruang kota yang berlaku saat ini umumnya adalah setingkat peraturan menteri, terutama yang dikeluarkan oleh DDN dan DPU. Bentuk ini termasuk produk hukum papan bawah. Menurut TAP Nomor XX/MPRS/1966, peraturan/instruksi menteri merupakan peraturan pelaksana pada urutan ketujuh di bawah UUD 1945, TAP MPR, UU, PERPU, PP, dan Keppres. Yang menjadi pertanyaan: apakah peraturan menteri mempunyai kekuatan hukum yang mengikat publik? Pasal 17 UUD 1945 hanya menyatakan bahwa menteri adalah pembantu Presiden, tetapi tidak ada ketentuan dalam UUD yang mendelegasikan kekuasaan legislatif Presiden kepada menteri. Oleh karena itu, seharusnya menteri tidak mempunyai kekuasaan untuk mengatur publik, melainkan hanya mengatur administrasi di bawah wewenangnya saja. Peraturan, keputusan dan instruksi menteri sesungguhnya bersifat sektoral instansional (Djasriain, 1993: 8). Dengan demikian, apabila suatu departemen ingin membuat peraturan publik, maka peraturan itu harus dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Perpu atau Undang-undang sebagaimana diatur di dalam UUD 1945.

UUPR belum dapat dilaksanakan secara efektif atau belum operasional. Ia hanya mengatur ketentuan-ketentuan umum yang memerlukan penjabaran lebih lanjut. Tercatat UU ini antara lain menugaskan penyusunan:

- UU yang mengatur penataan ruang dan laut (pasal 9);
- PP yang mengatur kriteria dan prosedur evaluasi dan revisi rencana (pasal 13), pola pengelolaan lahan, air, udara, dan SDA lainnya (pasal 16), ketentuan-ketentuan detail untuk penyusunan rencana kawasan khusus (pasal 23), dan bentuk dan prosedur partisipasi masyarakat (pasal 12);
- peraturan-perundangan yang mengatur prosedur perencanaan dan pensahan rencana (pasal 13) dan ketelitian peta rencana (pasal 19).

Berhubung pasal 13 dan 23 belum dilaksanakan, maka prosedur perencanaan yang ada sekarang masih tetap mengacu pada Permendagri Nomor 2/1987, Kepmendagri Nomor 59/1988 dan Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1986 yang banyak mengandung persoalan hukum.

Beberapa Persoalan Substansi

SVO tidak bisa diberlakukan untuk semua kota di Indonesia karena sejak awal memang diperuntukkan hanya untuk 15 kota dan pembangunan kembali secara cepat kota-kota yang hancur akibat perang. Substansi SVO tidak sesuai lagi untuk mengatur penataan ruang kota akibat pesatnya perkembangan dan perubahan karakteristik kota. Ia tidak mengakomodasi falsafah dasar Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum. Peraturan di dalamnya juga didasarkan pada stadgemeente (kotamaya) sehingga kurang relevan untuk kota kabupaten. Proses pensahan rencana yang didasarkan pada Haminte sudah tidak berlaku lagi mengingat berbedanya struktur dan administrasi pemerintahan yang ditetapkan dalam UU Nomor 5/1974. Selain itu, standar yang digunakan juga masih untuk bangunan masyarakat kolonial setengah abad yang lalu (Hossein, 1994: 10-12). Kelemahan-kelemahan inilah yang menyebabkan Indonesia berusaha memperbaharui UU perencanaan kota dengan mengajukan beberapa RUU perencanaan kota, dan mengeluarkan beberapa peraturan, keputusan atau instruksi menteri.

Dilihat dari substansinya, UUPR seharusnya merupakan "Undang-undang Pokok" yang dapat dirinci lebih lanjut dalam UU biasa. Indonesia mengenal 2 jenis undang-undang, yaitu

UU pokok dan UU biasa atau organik. UU pokok mengatur subyek tertentu yang sangat penting dan perlu diprioritaskan. Substansi UU pokok ini sangat umum, mencakup ketentuan-ketentuan dasar yang memerlukan UU yang lebih rinci. UU tersebut dapat diperjelas oleh UU Organik/biasa yang mengatur subyek yang sama dengan prosedur dan isi yang lebih rinci (Badruzaman, 1984: 200). Contoh UU pokok antara lain UU Nomor 5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria, UU Nomor 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang Nomor 14/1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, UU Nomor 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. UUPR sangat ringkas (hanya 32 pasal), lebih pendek dari UUD 1945 yang 37 pasal. Oleh karenanya, UU Penataan Ruang hanya berisi ketentuan-ketentuan pokok penataan ruang. Berdasarkan klasifikasi UU di atas, meskipun judul UUPR tidak mengandung kata "Pokok," UU tersebut sebenarnya tergolong UU pokok yang memerlukan UU spesifik untuk memperjelas dan melengkapinya. Berdasarkan asas "*lex speciali derogat legi generali*" (Mertokusumo, 1991: 74), maka UUPR dapat digolongkan sebagai UU yang "*generali*."

Pencabutan SVO oleh UUPR (pasal 31) juga menjadi persoalan tersendiri karena SVO dan UUPR tidak setara kedalaman isinya. Karena UUPR sangat umum sedangkan SVO sangat rinci, maka pencabutan SVO meninggalkan kekosongan hukum untuk mengatur antara lain peraturan bangunan, izin bangunan, perpajakan dan pelestarian monumen (Hosseini, 1994: 12).

Substansi Permendagri Nomor 4/1980 yang merupakan salah satu tonggak produk hukum untuk perencanaan kota di masa kemerdekaan, yang kemudian diikuti oleh berbagai peraturan menteri lain, pada dasarnya sangat bertentangan dengan substansi SVO 1948 dan SVV 1949, meskipun salah satu dasar hukumnya adalah kedua peraturan ini. Ditinjau dari segi hukum, seharusnya peraturan-perundangan ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundangan di atasnya. Mungkin substansi SVO dan SVV sudah tidak sesuai lagi untuk saat itu, tetapi tidak berarti jalan pintas yang diambil boleh bertentangan dengan asas hukum yang berlaku. Berhubung SVO masih

berlaku sampai digantikan oleh UU Penataan Ruang pada tahun 1992, maka peraturan yang bertentangan dengan SVO dapat digolongkan melanggar asas '*lex superior derogat legi inferiori*,' yaitu berbeda dengan peraturan-perundangan di atasnya yang masih berlaku (Mertokusumo, 1991: 72).

Peraturan tingkat menteri mempunyai banyak pertentangan dalam substansinya, seperti tumpang tindih, perbedaan, kompetisi, konflik kepentingan, dan kebanggaan sektoral. Misalnya saja ada tumpang tindih prosedur perencanaan, perbedaan skala peta, dan konflik pelaksanaan penanggung jawab penyusunan rencana (Bappeda menurut DDN dan PU menurut DPU) antara Permendagri Nomor 2/1987 dan Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1986. Sementara itu, Kepmendagri Nomor 59/1988 bersaing dengan Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1986 karena sama-sama mengatur aspek teknis perencanaan kota yang sebetulnya menjadi tanggung jawab DPU sebagaimana telah disepakati bersama dalam SKB Mendagri dan Menteri PU Nomor 650-1595 dan Nomor 503/KPTS/1985. Meski demikian ada yang tidak lengkap pengaturannya. DPU telah menetapkan ketentuan aspek teknis untuk RUTRP, tetapi DDN tidak mengatur prosedur penyusunannya.

Selain itu, UUPR juga mengeluarkan beberapa ketentuan dan istilah baru yang berbeda dengan peraturan perencanaan kota yang berlaku. Misalnya saja jangka waktu rencana daerah tingkat II (dalam hal ini kotamadya) hanya ditetapkan selama 10 tahun (pasal 22) sementara dalam Permendagri Nomor 2/1987 ditetapkan selama 20 tahun (RUTRK) dan 5 tahun (RDTRK). Dengan demikian, Permendagri Nomor 2/1987, Kepmendagri Nomor 59/1988 dan Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1986 harus disesuaikan dengan ketentuan baru dalam UUPR. Hal ini sesuai dengan asas '*lex superior derogat legi inferiori*' dan juga asas '*lex posteriori derogat legi priori*' (yang baru mengalahkan yang lama).

Persoalan lain adalah tidak lengkapnya substansi yang diatur di dalam peraturan yang berlaku saat ini. Baik DDN, DPU maupun UUPR tidak mencantumkan prosedur untuk mengajukan keberatan atas keputusan rencana (*appeal*), ketentuan ganti rugi, ketentuan perpajakan/pungutan, administrasi perencanaan di

atas tingkat kotamadya (untuk RUTRP), amandemen rencana, alat kendali guna lahan, dan sebagainya. Padahal sebagian besar prosedur di atas sudah diatur, baik di dalam SVO maupun di dalam RUU Bina Kota.

Peraturan-perundangan yang berkait dengan penataan ruang yang ada saat ini juga tidak terpadu. Meskipun berbagai aspek banyak yang sudah diatur, tetapi peraturannya tersebar dalam berbagai produk hukum dari berbagai instansi. Misalnya saja prosedur penataan ruang diatur oleh DDN dan DPU, perlindungan cagar budaya oleh PP, alat pengendalian guna lahan oleh BPN (konsolidasi lahan), UU (pencabutan hak atas tanah, hak atas tanah), UU dan PP (lingkungan, Amdal), dan banyak lagi. Akan lebih baik jika peraturan selain dalam bentuk UU dapat dipadukan dalam satu UU penataan ruang kota. Hal ini akan mengurangi ketidakefisienan, membuat kerangka peraturan penataan ruang kota lebih kompak, dan mengurangi pertentangan isi dan konflik kepentingan antardepartemen.

Kesimpulan

Tulisan ini telah menguraikan berbagai persoalan hukum dalam kerangka peraturan penataan ruang kota di Indonesia, baik dari segi prosedur maupun substansi. Persoalan-persoalan yang dibahas bukanlah merupakan suatu daftar lengkap, tapi lebih merupakan contoh-contoh saja. Apabila diteliti lebih lanjut, mungkin saja akan ditemukan lebih banyak lagi persoalan hukum. Berdasarkan contoh temuan pada uraian sebelumnya, jelaslah bahwa kerangka peraturan untuk penataan ruang kota perlu diluruskan sesuai dengan asas hukum yang berlaku.

Penyempurnaan kerangka penataan ruang kota perlu mempertimbangkan bentuk hukum yang paling tepat berdasarkan pada kepastian hukum, keabsahan prosedur dan substansi, perlindungan hak, keterpaduan dan kelengkapan substansi, konsistensi substansi, penyederhanaan jumlah produk hukum yang terkait, dan efektivitas atau kekuatan memaksa. Kekuatan memaksa ini harus memenuhi 3 syarat kekuatan hukum, yaitu secara yudisial (memenuhi prosedur formal), sosiologis (dapat diterima masyarakat), dan filosofis (sesuai dengan

tujuan hukum sebagai nilai positif tertinggi) (Mertokusumo, 1991, 75-6). Dalam penyempurnaannya, produk hukum penataan ruang Indonesia perlu bergeser dari sekedar memenuhi persyaratan sosiologis sebagaimana yang berlaku saat ini walaupun menyalahi asas dan prosedur hukum, ke tingkat persyaratan yudisial, yaitu memenuhi asas dan prosedur hukum yang berlaku.

Beberapa kebiasaan dalam praktek hukum Indonesia perlu juga diubah. Kecenderungan membuat jalan pintas (membuat peraturan yang diperlukan tanpa mengindahkan asas dan prosedur hukum) perlu dikurangi bahkan dihilangkan. Amandemen UU yang berlaku akan lebih sah secara hukum daripada membuat peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (contohnya SVO dan SVV versus Permendagri Nomor 2/1987). Selain itu, daripada membuat berbagai PP dan peraturan-perundangan, lebih baik jika jumlah ayat dalam satu pasal dan jumlah pasal dalam satu undang-undang diperbanyak. Hal ini selain akan mempercepat operasionalisasi UU yang bersangkutan tanpa menunggu keluarnya PP penunjang, juga mengembalikan kendali kepada legislatur (DPR dan Presiden). Selama ini banyak ketentuan rinci yang sebenarnya sangat strategis sering diserahkan penyusunannya kepada badan eksekutif dalam bentuk peraturan pelaksana (PP atau peraturan-perundangan lainnya).

Daftar Pustaka

- Undang-undang Dasar 1945*
- Stadsvormingsordonantie, Stbd. 1948/168*
- Stadsvormingsverordening, Stbd. 1949/40*
- Undang-undang Nomor 24/1992 tentang Penataan Ruang*
- SE Mendagri Nomor Pemda 18/3/6 tentang Perencanaan Pembangunan Kota untuk Ibukota Kabupaten*
- Permendagri Nomor 4/1980 tentang Penyusunan Rencana Kota*
- SKB Mendagri dan Menteri PU Nomor 650-1595 dan Nomor 503/KPTS/1985 tentang Tugas-tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota*
- Kepmen PU Nomor 640/KPTS/1985 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota*
- Kepmendagri Nomor 650-658/1985 tentang Keterbukaan Rencana Kota untuk Umum*

- Permendagri Nomor 7/1986 tentang Penetapan Batas Wilayah Kota di Seluruh Indonesia
- Permendagri Nomor 2/1987 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Kota
- Kepmendagri Nomor 59/1988 tentang Petunjuk Pelaksanaan Permendagri Nomor 2/1987 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Kota
- Inmendagri Nomor 14/1988 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Perkotaan
- SE Mendagri Nomor 650/2109/Bangda/1988 tentang Petunjuk Pemantapan Penyiapan Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pemeliharaan P3KT
- SE Mendagri Nomor 650-1164/Bangda/1988 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Rencana Kota Ibukota Kecamatan
- Badruzaman, Mariam D. "The Legal System of Indonesia," dalam *Modern Legal Cyclopedia*, Vol. 2: Pacific Rim, penyunting Kenneth R. Redden (Buffalo, NY: William S. Hein & Co., 1984)
- Bogaers, Erica dan de Ruijter, Peter. "Ir. Thomas Karsten and Indonesian Town Planning, 1915-1940," dalam *The Indonesian City: Studies in Urban Development and Planning*, penyunting J.M. Nas (Dordrecht-Holland; Cinnaminson-USA: Foris Publication, 1986), hlm. 71-88
- Djasriain, Eka A. "Menemukenal Sumber Hukum Penataan Ruang," *Berita IAP* 3:1992/1993, Juli 1993, hlm. 7-9, 14
- Dunkerley, Harold B. "Introduction and Overview," dalam *Urban Land Use Policy: Issues and Opportunities*, penyunting Harold B. Dunkerley (Washington: Oxford University Press, 1983)
- Farvacque, Catherine dan McAuslan, Patrick. *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries* (Washington: the World Bank, 1992)
- Gibson, Dale. "The Constitutional Position of Local Government in Canada," *Manitoba Law Journal* 11:1, 1980, hlm. 1-19
- Giebels, Lambert J. "JABOTABEK: An Indonesian-Dutch Concept on Metropolitan Planning of the Jakarta-Region," dalam *The Indonesian City: Studies in Urban Development and Planning*, penyunting J.M. Nas (Dordrecht-Holland; Cinnaminson-USA: Foris Publication, 1986), hlm. 101-115
- Hossein, Benyamin. "Kaitan UU Pemerintahan Kota dengan SVO 1948 dan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang," makalah disajikan dalam Seminar tentang Undang-undang Pemerintahan Kota, Departemen Dalam Negeri, 6-7 Juni 1994.
- McAuslan, Patrick. *Urban Land and Shelter for the Poor* (London, Washington: Earthscan, 1985)
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1991)
- Rivkin, Malcolm D. "Intervention through Direct Participation," dalam *Urban Land Use Policy: Issues and Opportunities*, penyunting Harold B. Dunkerley (Washington: Oxford University Press, 1983)
- Sugandhy, Aca. "Dasar-dasar Pemikiran Penyusunan RUU tentang Penataan Ruang," dalam *Prosiding Peringatan 30 Tahun Pendidikan Planologi di Indonesia: PLANO 30*, penyunting Pradono (Bandung: Teknik Planologi ITB, 1991)
- Syahbana, Joesron Alie. *Sejarah Perkembangan Hukum Pranata Perencanaan Kota* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1990)
- Todd, Eric C. "The Quashing and Attacking of Municipal By-laws," *The Canadian Bar Review* 38, 1960, hlm. 197-215
- Winarso, Haryo. *The Legal and Administrative Framework of Urban Development Planning in Indonesia: A Desk Study of Yogyakarta*. Thesis M.Eng. (Bangkok: Asian Institute of Technology, 1988)
- Zulkaidi, Denny. *Towards a Comprehensive Urban Planning Regulatory Framework for Indonesia: A Comparative Study between Indonesia and Ontario-Canada*. Penelitian MUP (Montreal: McGill University, 1995)