

KAJIAN HUKUM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PEDOMAN PANDUAN RANCANG KOTA DI PROVINSI DKI JAKARTA

Untung Kusyono

Abstrak

Urban design guidelines become more important to apply and know better in many disciplines including law. This article elaborates in specific approach in land law aspect as depart's factors to accomplishing the explanation. From the land law sight's then will also relating to spatial, environmental substance's. in the local of Special Region (DKI) of Jakarta Province as the capital city. Here also explained regarding the authority of province government under the recent decentralization law and also exclusive Law number 34 of 1999 which effective in DKI Jakarta. The last factor then become authority delegation between central and local government to resulting the clearly and effective authority concerning urban design guidelines legislation and implications process.

Kata kunci : hukum agraria, tataguna tanah, tata ruang, panduan rancang kota, jakarta

I. Sejarah Penyusunan Panduan Rancang Kota Di Indonesia

Perencanaan pembangunan suatu kota yang ideal seharusnya senantiasa dilakukan dengan pendekatan-pendekatan dari berbagai aspek dan dengan konsep yang jelas. Pendekatan-pendekatan tersebut umumnya diawali dengan pendekatan dari segi *arsitek* dan *planologi* yang jelas yang menampilkan segi-segi keindahan dan keserasian yang dapat membangkitkan perasaan nyaman dan tenang bagi kehidupan di kota-kota besar. Di samping pendekatan tersebut di atas, terdapat juga faktor-faktor yang merupakan pendukung untuk terciptanya suatu kehidupan perkotaan yang aman, nyaman, dan dinamis. Faktor-faktor tersebut adalah faktor ekonomi, sosial, dan politik, serta di beberapa kota besar juga memandang sangat perlu diperhatikan tentang faktor keamanan dan ketertiban lingkungan kota sebagai suatu sarana preventif untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan gesekan atau ketegangan sosial serta gangguan keamanan yang timbul akibat dari adanya pembangunan tersebut. Secara sosiologis, terdapat beberapa

strata sosial yang hidup di kota-kota besar di Indonesia, yang secara kasar dapat dibagi menjadi tiga lapisan strata sosial:¹

1. Kelompok sosial yang sudah merupakan kelompok *modern society* atau *industrial society*, yang sudah mapan untuk hidup secara serba teratur dan menggunakan berbagai peralatan yang dihasilkan dari teknologi tinggi.
2. Kelompok masyarakat yang tinggal di kota, namun sebenarnya masih dalam suasana sebagai kelompok yang hidup tradisional dan statis, yang karena berbagai motivasi, hidup di kota dengan tekad asal dapat hidup saja, dengan menempuh segala cara dan tidak begitu acuh terhadap aturan-aturan pemerintah yang ada.
3. Kelompok sosial di kota besar yang sudah berada pada keadaan transisi dari masyarakat tradisional ke masyarakat industri atau modern.

Adanya lapisan-lapisan sosial yang timbul di dalam kehidupan masyarakat tersebut, mengakibatkan adanya gejala-gejala ketidak serasian dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini antara lain di sebabkan karena kepentingan yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Dimana di satu sisi ada masyarakat yang menghendaki modernisasi berkepentingan untuk meningkatkan terus sarana-sarana pendukung untuk mencapai suatu taraf kehidupan sosial yang serba modern (*sophisticated*) dengan segala macam sarana pendukung yang harus di perhatikan dan ditaati, yaitu kebersihan, ketertiban, tata krama pergaulan, serta batas-batas hak milik yang tegas legalitasnya.²

Jika kita melihat kebelakang, pengaturan tentang Perencanaan Rancang Kota ini sudah ada dengan diberlakukannya Undang-undang Pembentukan Kota beserta aturan pelaksanaannya yaitu: (1) *Stadsvormingsordonantie* (*Staatsblad* No. 168/1948), dan (2) *stadsvormingsverordening* (*Straatblad* No.140/1949).³ Undang-undang ini bertujuan mengadakan pengaturan dalam menjamin pembentukan Kota yang dipertimbangkan dengan seksama. Pada pasal 1 di dalam

¹ Soedjono, "Segi-segi Hukum tentang Tata Bina Kota di Indonesia". (Bandung: PT. Karya Nusantara, 1978), hal. 12.

² *Ibid.* hal. 12.

³ *Ibid.* hal. 14.

Stadsvormings verordening (Straatblad No.40 tahun 1949) dikatakan bahwa:⁴

Rencana kota menunjukkan dan memuat suatu perkembangan kota yang sesuai dengan sifat-sifat kemasyarakatan dan sifat-sifat geografis serta pertumbuhannya yang dapat diperkirakan. Rencana itu harus menuju kepada usaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang seimbang dari semua golongan penduduk sesuai dengan sifat-sifatnya dan harus menuju pelaksanaan tugasnya (fungsi) yang harmonis sebagai kota di dalam keseluruhan, segala sesuatunya dalam hubungan yang tepat dengan sekitarnya, serta dengan mengindahkan fungsi kota itu dalam hubungannya dengan segala sesuatu.

Pembinaan kota dengan rencana tersebut di susul dengan ketentuan-ketentuan yang dicantumkan di dalam pasal 2 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa:

1. Untuk peruntukan daerah-daerah yang diperlukan bagi perumahan rakyat, untuk tempat-tempat perusahaan dan perdagangan, untuk pekerjaan-pekerjaan bangunan umum dan untuk perlengkapan-perengkapan sosial, teknis, kesehatan yang nantinya diperlukan.
2. Untuk memajukan kegiatan-kegiatan yang cocok dari pemakaian tanah dari lalu lintas yang lancar dan aman, yang bersifat setempat dan interlokal.

Ini berarti bahwa setiap rencana yang bertujuan untuk pengembangan suatu kota harus jelas dan terarah peruntukkan dan pengembangannya serta harus ada perangkat hukum yang menjadi acuannya. Karena tujuan dari penataan tersebut antara lain adalah untuk terwujudnya suatu kehidupan masyarakat yang sejahtera, berbudaya, dan berkeadilan; terselenggaranya pemanfaatan ruang wilayah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sesuai dengan kemampuan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, kemampuan masyarakat dan pemerintah, serta kebijakan pembangunan nasional dan daerah; terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sebesar-besarnya sumber daya manusia; terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung dan kawasan budi daya.

⁴ *Staatblaad* No. 40 Tahun 1949, Pasal 1.

II. Otonomi Daerah Dan Keterkaitannya Dengan Arah Kebijakan Pembangunan Dki Jakarta

Selama masa Orde Baru, harapan yang besar dari Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Belanja Daerah. Kritik yang muncul selama ini adalah Pemerintah Pusat terlalu dominan terhadap Daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan seragam yang selama ini dikembangkan Pemerintah Pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas Daerah. Pemerintah Daerah kurang diberi keleluasaan (*local discretion*) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada Daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi bukannya tercipta kemandirian Daerah, tetapi justru ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat. Dampak dari sistem yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat yang dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari Pemerintah Pusat.

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket undang-undang yaitu Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Untuk DKI Jakarta sendiri ada Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintah Daerah yaitu Undang-Undang No. 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan

desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perokonomian daerah.⁵

Penyerahan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek multiplier yang besar. Penyerahan otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu: (1) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah; (2) Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat; (3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Laju perkembangan kota-kota besar yang ada di seluruh Indonesia sangat terlihat jelas perkembangan yang sangat cepat. Perkembangan ini baik dari segi fisik yaitu bangunan-bangunan yang didirikan (sarana dan prasarana) ataupun dari segi kepadatan penduduknya yang meningkat dengan cepat dan cenderung pertumbuhannya tidak stabil. Tetapi, sangat sering terjadi bahwa pembangunan-pembangunan yang dilakukan tersebut tidak memiliki konsep yang jelas dan tidak memikirkan dampak yang kurang baik yang timbul dengan adanya pembangunan tersebut. Untuk itu diperlukan suatu konsep perencanaan pembangunan yang matang dan terarah berikut perangkat pengaturannya, sehingga dapat mengakomodir dan mengatur tentang suatu pembangunan yang akan di laksanakan. Kota Jakarta yang merupakan kota besar, sering menjadi acuan bagi kota-kota besar di Indonesia dalam hal perencanaan pembangunan untuk penataan kota ke arah yang lebih baik dan modern. Ini dikarenakan kota Jakarta merupakan sentra bisnis dengan laju perkembangan pembangunan yang cepat. Visi Rencana Pembangunan jangka panjang Jakarta adalah: "Menjadikan Jakarta sederajat

⁵ Mardiasmo. *Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*. Artikel-Th. 1-No. 4-Juni 2002, <www.ditjen-otda.go.id>, di akses pada tanggal 15 September 2006.

dengan kota-kota besar lain di dunia dan dihuni oleh penduduk yang sejahtera". Ada dua makna penting dalam perumusan ini, yaitu: (1) Sederajat dengan kota-kota besar lain di dunia. Ini berarti kota Jakarta harus mampu memenuhi standar kota dunia baik dari segi fisik maupun peradaban. Dalam hal ini Jakarta harus selalu menyejajarkan diri dengan kota-kota dunia termasuk dalam usaha mencari pola peradaban kota yang lebih ideal dimasa depan. (2) Penduduk yang sejahtera. Ini menunjukkan kesadaran bahwa kemakmuran fisik dan ekonomi semata belum cukup. Cita-cita kota yang tertinggi adalah kesejahteraan, yaitu suatu kondisi di mana ada keseimbangan ideal antara aspek lahiriah dan batiniah.⁶

Untuk mewujudkan visi dan misi pembangunan daerah, maka strategi pengembangan Tata Ruang yang ditempuh adalah:

1. mengembangkan pemanfaatan ruang secara terpadu dengan pola penggunaan campuran di kawasan ekonomi prospektif dan sistem pusat kegiatan kota;
2. mengembangkan Sentra-sentra Primer Baru di Timur, Barat, dan Utara;
3. menata kawasan Taman Merdeka untuk bangunan umum pemerintahan, fasilitas umum, dan fasilitas sosial;
4. mengembangkan kawasan pantai utara sebagai kawasan pusat niaga terpadu skala internasional di masa depan;
5. mengembangkan sistem angkutan umum massal sebagai model angkutan utama antar pusat-pusat kegiatan dan antar bagian-bagian kota;
6. mengembangkan dan mengoptimalkan penataan ruang daerah aliran 13 sungai, situ, waduk, banjir kanal dan lokasi tangkapan/resapan air sebagai orientasi pengembangan kawasan sesuai dengan fungsi Wilayah Pengembangan (WP) tempat badan air tersebut berlokasi;
7. mempertahankan dan mengembangkan RTH di setiap wilayah kotamadya baik sebagai sarana kota maupun untuk keseimbangan ekologi kota;
8. mengembangkan dan mengoptimalkan penataan ruang berdasarkan tipologi kawasan.

Berpegang pada visi yang ada maka sasaran akhir Pembangunan kota Jakarta adalah "Kesejahteraan warga kota lahir dan batin menurut standar

⁶ *Sekilas tentang Konsep Rencana Umum Pembangunan Sosial Budaya (RUPSB) DKI Jakarta*. <www.bappeda.go.id/module.php/artikel>, diakses pada tanggal 15 September 2006.

peradaban dunia yang terus berkembang". Untuk itu, dan selaras dengan perkembangan tersebut, maka rumusan misi pembangunan sosial-budaya kota Jakarta ditujukan untuk mengembangkan nilai, norma serta tatanan pranata sosial yang mampu menciptakan sikap dan pola perilaku warga masyarakat yang bercirikan kerukunan, kepedulian, dan kemandirian serta kemajuan, sehingga tercapai kesejahteraan bersama. Untuk mewujudkannya diperlukan satu faktor paling penting, yakni kepercayaan (trust). Bagaimanapun, pencapaian nilai pendukung yang berorientasi kepada kesejahteraan tidak mungkin tercapai bila tidak ada kepercayaan di antara aktor-aktor strategis yang terlibat dalam pola hubungan sosial di Jakarta. Ada lima faktor yang berperan dalam hal ini. Yakni, Kepastian Arah Reformasi; Akuntabilitas & Transparansi; Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Warga Kota; Pembangunan Berbasis Komunitas; dan Peningkatan Pelayanan Publik. Faktor-faktor inilah yang sangat dibutuhkan untuk mendukung suatu perencanaan pembangunan yang akan dilakukan, agar suatu perencanaan pembangunan tersebut lebih terarah, jelas peruntukannya, dan mendukung ke arah kesejahteraan yang lebih baik. Untuk itu perlu adanya suatu upaya yang dilakukan oleh penguasa dalam hal ini Pemerintah Daerah untuk mewujudkan keinginan atau harapan-harapan yang bertujuan agar terciptanya suatu kehidupan masyarakat berkembang yang tentram dan dinamis.

DKI sendiri telah memiliki peraturan daerah (Perda) DKI Jakarta No. 6 Tahun 1999 tentang RTRW DKI Jakarta Tahun 2010. Perda ini mengatur rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang tingkat provinsi sampai tingkat kotamadya, dan disusun sebagai arahan pembangunan fisik dan kebijakan di bidang kependudukan, pembangunan bidang ekonomi maupun sosial budaya. Kebijakan Pengembangan Tata Ruang tersebut adalah: (1) Memantapkan fungsi kota Jakarta sebagai kota jasa skala nasional dan internasional; (2) Memprioritaskan arah pengembangan kota ke arah koridor timur, barat, utara dan membatasi pengembangan ke arah selatan agar tercapai keseimbangan ekosistem; (3) Melestarikan fungsi dan keserasian lingkungan hidup di dalam penataan ruang dengan mengoptimalkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup; (4) Mengembangkan sistem prasarana dan sarana kota yang berintegrasi dengan sistem regional, nasional dan internasional.⁷

Sesungguhnya di dalam Rencana Tata Ruang DKI Jakarta 2005 telah dikemukakan dengan jelas masalah *penyediaan tanah untuk pembangunan dan kebijakan tanah perkotaan*. Dalam uraian tentang arah dan

⁷ Rencana Tata Ruang Wilayah, <www.bappeda.go.id/module.php/artikel>, diakses pada tanggal 15 September 2006.

perkembangan fisik kota dikemukakan bahwa kebutuhan tanah untuk pembangunan perumahan, fasilitas sosial, prasarana kota dan kebutuhan lainnya rata-rata 600 ha pertahun. Sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan tersebut, meningkat pula nilai tanah, baik dari nilai sosial maupun nilai ekonominya. Dalam kenyataannya, nilai ekonomis tersebut tidak dibarengi oleh peningkatan sosial ekonomi masyarakat terbanyak, sehingga menimbulkan penggunaan tanah yang tidak efisien dan tidak efektif. Selain itu, ketentuan juridis formal mengenai pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas tanah perkotaan tidak memadai. Oleh karena itu, beberapa lokasi pada bagian-bagian kota dimanfaatkan secara berlebihan (padat, tidak sehat, penggunaan tanah yang sempit) yang justru ditempati oleh golongan masyarakat yang terbanyak jumlahnya. Di bagian lain kota, tanah digunakan secara formal tetapi tidak optimal (relatif tidak padat, penggunaan tanah luas), bahkan banyak tanah yang telah dikuasai tetapi tidak digunakan sesuai dengan peruntukannya. Sebagai panduan pembangunan fisik kota, Pemerintah DKI Jakarta menggunakan rencana tata ruang kota yang disusun dengan pendekatan *Land Use Planning* menghasilkan rencana kota yang rigid, sedangkan kemampuan pemerintah dibidang penyediaan tanah untuk jaringan infrastruktur sangat terbatas sehingga menjadi banyak rencana infrastruktur kota yang tidak terlaksana.

Dalam konteks perencanaan kota, kebijakan tanah perkotaan merupakan payung bagi kegiatan perencanaan kota agar tidak hanya menghasilkan produk berupa rencana tata ruang kota, tetapi memberikan landasan bagi berjalannya proses penyesuaian penatagunaan tanah, sehingga bagian-bagian wilayah yang ternyata mengalami perubahan fungsi dapat dilakukan upaya penyesuaian penggunaan tanah, baik berupa penyesuaian peruntukkan maupun penyesuaian persyaratan-persyaratan yang berkaitan dengan peruntukkan penggunaan tanah yang bersangkutan. Selain itu, kebijakan tanah perkotaan juga dimaksudkan untuk menjadi jembatan antara lain dalam bentuk Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan hukum privat/perdata yang berkaitan dengan hak atas tanah. Hal ini didasarkan atas pemahaman bahwa rakyat sebagai pemilik tanah tidak pernah mendelegasikan hak perdatanya kepada negara (Pemerintah), sementara di sisi lain pemerintah menerima kewenangan dari rakyat untuk mengelola tanah demi kepentingan publik. Sehingga, secara prinsipil, pemerintah dan rakyat memiliki kedudukan yang sederajat dalam aspek pertanahan.

Kebijakan pertanahan perkotaan khususnya Propinsi DKI Jakarta diarahkan terutama untuk:

1. mengoptimalkan pengelolaan aset kota baik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan keseimbangan ekologis kota, dan meningkatkan pendapatan kota.
2. memberikan jaminan yang lebih luas bagi terakomodasinya aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota.
3. memberikan landasan yang memiliki legitimasi kuat baik secara legal maupun sosial bagi terlaksananya rencana pembangunan kota yang mencakup pembangunan kawasan baru, perbaikan lingkungan kota, peremajaan lingkungan kota, maupun pemugaran lingkungan kota.

Aspek pertanahan merupakan salah satu unsur penting yang harus dapat dikendalikan dalam pelaksanaan pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Pengendalian aspek pertanahan ini antara lain bertujuan agar pemanfaatan tanah dapat memenuhi kriteria sebagai berikut : (a) memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat, (b) tidak merusak lingkungan, (c) sesuai dengan kondisi fisiknya, (d) sesuai dengan nilai ekonomi dan nilai sosial tanahnya, (e) tidak boros, dan (f) sesuai dengan prosedur/hukum yang berlaku. Kriteria tersebut jelas memberikan indikasi bahwa berbagai kebijakan bukan saja harus terarah, tetapi juga harus memiliki legitimasi baik secara legal formal maupun sosial sehingga dapat diimplementasikan dengan optimal.

Mengacu pada hal tersebut di atas, maka pengelolaan pertanahan memerlukan pemahaman tentang konsep daya dukung dan konsep daya tampung sehingga dapat meminimalkan potensi timbulnya konflik penggunaan dan pemanfaatan tanah pada lokasi tertentu (*land dispute*). Sehubungan dengan hal tersebut, maka paradigma yang harus dikembangkan guna melakukan kajian kebijakan tanah perkotaan adalah meliputi aspek berkelanjutan, keseimbangan, efisiensi sosial, dan harmonisasi sosial. Aspek utama yang akan mempengaruhi kebijakan pertanahan kota adalah : *kondisi permintaan tanah, kondisi penawaran tanah, dan "campur tangan" pemerintah dalam "pasar tanah" (land market)*. Salah satu dari wujud campur tangan pemerintah (DKI) dalam hal ini adalah dengan melakukan pembuatan/penyusunan Pedoman Rancang Kota (PRK) sebagai bentuk pengendalian dan sekaligus dimensi penertiban penggunaan dan pemanfaatan tanah di DKI Jakarta.

III. Analisis Pembentukan Peraturan Pedoman Rancang Kota

Gagalnya pembangunan di Indonesia secara umum dan Jakarta secara khusus, setidaknya diakibatkan beberapa hal. Sebab utama kegagalan

tersebut adalah tidak adanya arah kebijakan yang jelas dari pemerintah terhadap jalannya perkembangan pembangunan nasional. Sebab lain dari kegagalan ini adalah pemerintah mengembangkan strategi baru yang *hiper-pragmatis* yakni pengkomersialisasian lahan-lahan yang ada, termasuk penggunaan ruang-ruang publik untuk kepentingan "bisnis", seperti bisnis property, pembuatan jalan tol, pembangunan gedung-gedung yang cenderung menggeser kepentingan publik yang imbasnya sangat dirasakan banyak pihak, terutama mereka yang berada pada lapisan/strata sosial paling bawah.

Dalam hal mengatasi permasalahan yang timbul tersebut, Pemerintah DKI Jakarta kemudian mengeluarkan sejumlah kebijakan yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah yang bertujuan untuk menciptakan kota Jakarta yang tertib, indah, aman dan nyaman.

Untuk membuat suatu pedoman menjadi sebuah perangkat hukum yang bertujuan mengakomodir segala keinginan serta harapan menuju ke arah yang lebih baik sehingga menjadi suatu ketetapan yang baku yang akan dipakai sebagai acuan, perlu dilihat tujuan dan latar belakang serta peraturan-peraturan terkait yang ada sebelum itu. Dalam hal ini, peraturan-peraturan yang terkait dengan pokok bahasan utama mengenai PRK ini adalah :

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang.
3. Undang-Undang No.25 Tahun 2005 Tentang Sistem Perencanaan Nasional
4. Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
5. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang No. 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
7. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
8. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
9. Peraturan Daerah DKI No. 11 Tahun 1988 Tentang Ketertiban Umum Di Wilayah DKI Jakarta.
10. Peraturan Daerah No. 4 Tahun Tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah
11. Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1984 Tentang Rencana Umum Tata Ruang DKI Jakarta 1985-2005
12. Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 6 Tahun 1999 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah DKI Jakarta Tahun 2010

13. Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 7 Tahun Tahun 1991 Tentang Bangunan Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta
14. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 76 Tahun 2000 Tentang Tatacara Memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Izin Penggunaan Bangunan (IPB) dan Izin Perpanjangan Penggunaan Bangunan (IPPB) di Propinsi DKI Jakarta.

Sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 5 Tahun 1960, UU Nomor 24 Tahun 1992, UU Nomor 23 Tahun 1997, dan PP Nomor 16 Tahun 2004, kebijakan tanah perkotaan merupakan bagian dari upaya mewujudkan pembangunan yang terencana, yang memadukan lingkungan hidup, ke arah proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan, dengan tetap memperhatikan golongan ekonomi lemah. Permasalahan yang dihadapi adalah sejauhmana kondisi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah mampu mendukung fungsi kawasan sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Tata Kota. Belum terintegrasikannya program pembangunan pembangunan kota dengan kebijakan pertanahan secara komprehensif menyebabkan implementasi Rencana Tata Ruang DKI Jakarta tidak selaras dengan pola tata guna tanah yang berakibat perkembangan fisik kota menjadi tidak terkendali. Hal ini diindikasikan antara lain oleh : (1) meningkatnya bidang-bidang tanah yang digunakan tidak sesuai dengan peruntukan, (2) meningkatnya pemanfaatan tanah yang tidak mendukung fungsi kawasan, (3) penggunaan dan pemanfaatan tanah tanpa penguasaan (hak atas tanah) yang jelas, (4) penggunaan bidang tanah yang sempit tanpa batas yang jelas/teratur oleh banyak keluarga (*land tenure disease*) dengan fasilitas yang tidak memadai, yang mengakibatkan buruknya lingkungan hunian (*slum*), (5) naiknya harga tanah dan meningkatnya spekulasi tanah yang berdampak pada harga tanah semakin tidak terkendali, (6) tidak tersedianya atau hilangnya fasilitas pendukung kawasan (pendidikan, kesehatan, peribadatan, olah raga, kesenian, rekreasi, jasa pelayanan pemerintahan, bina sosial, perbelanjaan, transportasi). Rencana Tata Ruang Wilayah disusun berasaskan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, serasi, selaras, seimbang, berdaya guna, berhasil guna, berbudaya dan berkelanjutan, juga berasaskan keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Jika dilihat dari perspektif Hukum Tanah Nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan pelaksanaan langsung dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengisyaratkan bahwa kebijaksanaan pertanahan nasional didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah Bangsa Indonesia sebagai karunia

Tuhan Yang Maha Esa yang penguasaannya diamanatkan pada negara. Berkaitan dengan hal itu, TAP MPR IX/2000 memandang perlu adanya pembaruan agraria termasuk kebijakan pertanahan yang mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria dalam rangka mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Kerangka hukum yang pertama kali dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Provinsi DKI dalam menyusun PRK adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mana kebijakan pertanahan nasional yang terdapat dalam UUPA tersebut sudah sejak awal membuka kesempatan bagi daerah untuk juga berperan serta dalam pengelolaan pertanahan dalam lingkup tertentu yang pada prinsipnya merupakan kewenangan negara Republik Indonesia berupa hak menguasai negara sebagaimana yang diatur dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Kewenangan negara dalam hal pengelolaan pertanahan di sebutkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, dan penjabaran arah pengelolaan pertanahan yang diarahkan berupa perencanaan pemanfaatan, berbagai penggunaan dan alokasi sumberdaya agraria dalam lima jenis keperluan yang bersifat umum di sebutkan dalam pasal 14 UUPA. Berkaitan dengan perencanaan dan pengaturan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan tersebut yang merupakan kewenangan negara kemudian muncul peranan Pemerintah Daerah untuk mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Selain itu, dalam rangka penyusunan PRK juga harus memperhatikan formalitas Perencanaan Pembangunan DKI Jakarta yang mempunyai beberapa dokumen perencanaan, diantaranya:

1. Rencana Strategis Daerah (Renstrada) yakni dokumen perencanaan daerah dalam jangka waktu lima tahunan.
2. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) yang kemudian disebut dengan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode satu tahun.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan mengenai asas, materi muatan, perencanaan penyusunan, pembentukan suatu peraturan, pembahasan dan

pengesahan suatu RUU, pembahasan dan pengesahan suatu Peraturan Daerah serta teknik penyusunannya.

Dalam Pasal 1 ayat (7) disebutkan bahwa:

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa:

Dalam membentuk peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, di sebutkan :

Pasal 1 ayat (10):

Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Pasal 1 ayat (11):

Peraturan kepala daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Walikota.

Pasal 13 Ayat (1):

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- 1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;*
- 2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;*
- 3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;*

4. *penyediaan sarana dan prasarana umum;*
5. *penanganan bidang kesehatan;*
6. *penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;*
7. *penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;*
8. *pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;*
9. *fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;*
10. *pengendalian lingkungan hidup;*
11. *pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;*
12. *pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;*
13. *pelayanan administrasi umum pemerintahan;*
14. *pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;*
15. *penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;*
16. *urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.*

Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, di sebutkan:

Pasal 9 ayat (2):

Kewenangan Pemerintahan Propinsi DKI Jakarta sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Ayat (3):

Kewenangan Pemerintahan Propinsi DKI Jakarta mencakup kewenangan dalam menetapkan seluruh kebijakan pemerintah Daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, dan menetapkan Anggaran Pendapatan dari Belanja Daerah.

Pasal 27 ayat (1):

Gubernur Kepala Daerah Tingkat I menyelenggarakan penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I.

Ayat (2):

Untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pelaksanaan penataan ruang dilakukan Gubernur Kepala Daerah dengan memperhatikan pertimbangan dari Departemen, Lembaga, dan Badan-badan Pemerintah lainnya serta koordinasi dengan Daerah sekitarnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Pasal-pasal dari peraturan-peraturan yang disebutkan diatas setidaknya dapat memberikan gambaran tentang materi atau muatan dari suatu peraturan yang akan dibentuk, kewenangan pembentuknya, dan hierarkis atau tata urutan dari peraturan tersebut. Hal ini sangat menentukan dalam pembentukan dan penetapan suatu peraturan yang dibentuk, karena menyangkut masalah kepastian hukum dan keberlakuan dari peraturan tersebut.

Dalam hal Pembentukan dan penentuan bentuk format akhir dari PRK sehingga menjadi suatu acuan dan perangkat hukum, diharapkan sesuai dengan hierarkis tata urutan perundang-undangan, kewenangan pembuat peraturan, dan dapat mengakomodir kebutuhan yang ada saat ini, dan dapat meliputi pokok-pokok pemikiran yang ada dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Umum Pengembangan Sosial Budaya (RUPSB), dan Rencana Umum Pengembangan Ekonomi (RUPE) yang ada dan berlaku di DKI Jakarta.

Pembentukan dan penentuan apakah bentuk perangkat hukum yang tepat bagi Pedoman Rancang Kota ini, para perancang peraturan (*legislative drafter*) dan para penegak hukum harus memiliki moralitas yang baik mengingat peranan yang dimainkan dalam rangka melaksanakan *public service* dengan mengingat adanya paradigma *good governance* yang harus tercermin dalam merancang dan menjalankan peraturan yang merupakan bidang tugas yang didelegasikan kepada pemerintah daerah.⁸

Berkaitan dengan keberlakuan peraturan hukum yang dihasilkan, ada teori yang membedakan tiga macam keberlakuan hukum sebagai kaidah yang harus menjadi pertimbangan dan dipahami para *legislative drafter*, yaitu:⁹

⁸ Lihat dalam Suparjo Sujadi: *Moral dan Hukum dalam Pembangunan Hukum Agraria Nasional*, <<http://www.hukumonline.com/kolom>>. Oktober, 2002. diakses tanggal 18 September 2006.

1. Hukum yang berlaku secara yuridis yaitu apabila pembentukannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya; atau apabila terbentuknya menurut cara yang telah ditetapkan; atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya;
2. Hukum yang berlaku secara sosiologis, yaitu apabila kaidah tersebut berlaku secara efektif. Artinya kaidah hukum tersebut dapat dipaksakan berlaku oleh penguasa walaupun diterima atau tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan); atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan);
3. Hukum yang berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Agar suatu kaidah hukum dapat berfungsi, maka harus memenuhi ketiga macam syarat keberlakuan di atas, yakni :

1. Bila kaidah hukum hanya berfungsi secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan kaidah yang mati (*dode regel*);
2. Bila hanya berfungsi secara sosiologis (dalam arti kekuasaan), maka kaidah tersebut merupakan aturan pemaksa (*dwangmaatregel*);
3. Bila hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin hukum tersebut hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Adanya pemahaman terhadap teknis perancangan peraturan dan substansi permasalahan merupakan prasyarat untuk tercapainya suatu penegakkan hukum secara baik dan berkeadilan. Dalam pelaksanaan penegakkan hukum, unsur-unsur yang meliputi peraturan, penegak hukum, sarana dan prasarana serta masyarakat yang diatur haruslah saling menunjang dan menciptakan sinergi dalam menegakkan suatu peraturan yang dibentuk tersebut. Perlu ditegaskan bahwa perancangan peraturan yang baik dan menghasilkan peraturan yang baik yang diharapkan tidak lain adalah mampu memberikan penjelasan korelasi antara perancangan peraturan dengan pembangunan yang dilihat sebagai perubahan sosial (perubahan menuju kondisi yang lebih baik).¹⁰

⁹ Soerjono Soekanto, "Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hal.57.

¹⁰ Lihat dalam Suparjo Sujadi, *Mitos Bandung Bondowoso-Roro Jonggrang Dalam Penegakkan Hukum di Indonesia*, Artikel dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan* (April-

Dalam hal penentuan keinginan agar PRK ini ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan Gubernur, ada 2 hal yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Surat Keputusan Gubernur yang bersifat Penetapan, dalam hal ini kewenangan pengaturannya ada ditangan gubernur secara mutlak (dalam pembentukannya tidak diperlukan adanya pendelegasian wewenang dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya). Biasanya bentuk ini digunakan dalam hal pengaturan lingkup kerja internal.
2. Surat Keputusan Gubernur yang bersifat Pengaturan, dalam hal ini kewenangan untuk membuat suatu aturan harus ada peraturan yang lebih tinggi diatasnya seperti Peraturan Daerah yang dalam pasal atau isinya memang menyatakan atau menyiratkan adanya pendelegasian kewenangan, maka dapat dimungkinkan untuk membentuk suatu Surat Keputusan untuk suatu permasalahan yang timbul kemudian (dalam hal ini ada pendelegasian wewenang dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya).

IV. Kesimpulan

Dari uraian diatas, penetapan perangkat hukum yang tepat bagi Pedoman Rancang Kota dimungkinkan di tetapkan melalui Surat Keputusan Gubernur, karena dalam hal ini penatapan pengaturan tentang Pedoman Rancang Kota merupakan bagian dari sub-sistem pengaturan Tata Ruang DKI Jakarta. Sangat perlu diperhatikan bahwa untuk penetapan tersebut harus juga melihat kondisi dan syarat untuk pembentukan suatu Surat Keputusan tersebut, sehingga dalam pembentukan dan penetapannya tidak menyalahi aturan atau kaidah hukum yang telah ada dan berlaku di negara kita. Jika didalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1984 tentang Rencana Umum Tata Ruang DKI Jakarta 1985-2005 ada pasal yang menyebutkan atau setidaknya menyiratkan tentang pendelegasian kewenangan untuk membuat perangkat yang diperlukan guna mengatasi suatu permasalahan atau adanya keinginan untuk mengakomodir suatu pemikiran yang sangat berguna bagi kepentingan dan kesejahteraan bersama dan dalam hal ini tentu mengacu pada permasalahan yang sedang kita bahas yaitu tentang penetapan perangkat hukum yang tepat untuk Pedoman Rancang Kota, maka akan sangat dimungkinkan bahwa Pedoman Rancang Kota ini dibentuk dan ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur yang tentunya

dengan mengindahkan kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum secara hierarkis (tata urutan perundang-undangan) yang berlaku di negara kita.



DAFTAR PUSTAKA

- Mardiasmo. "Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah", Artikel Th. 1 No. 4 Juni 2002, <www.ditjen-otda.go.id>, di akses pada tanggal 15 September 2006.
- "Rencana Tata Ruang Wilayah", <www.bappeda.go.id/module.php/artikel>, diakses pada tanggal 15 September 2006.
- Soedjono. Segi-segi Hukum tentang Tata Bina Kota di Indonesia, Bandung : PT. Karya Nusantara, 1978.
- Soekanto, Soerjono., Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.
- Sujadi, Suparjo., "Moral dan Hukum dalam Pembangunan Hukum Agraria Nasional", <<http://www.hukumonline.com/kolom>>, Oktober, 2002, diakses tanggal 18 September 2006.
- _____, "Mitos Bandung Bondowoso-Roro Jonggrang Dalam Penegakkan Hukum di Indonesia", *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Tahun Ke-XXX No. 2. April-Juni 2000.
- _____, "Hubungan Hukum dan Politik Pertanahan Nasional", *Majalah Property Indonesia*, September, 2000.
- "Sekilas tentang Konsep Rencana Umum Pembangunan Sosial Budaya (RUPSB) DKI Jakarta", <www.bappeda.go.id/module.php/artikel>, diakses pada tanggal 15 September 2006.
- Staatblaad* No. 40 Tahun 1949.