

ASPEK ASPEK HUKUM DALAM PERENCANAAN KOTA  
DI DAERAH TINGKAT II KOTAMADYA BANDUNG

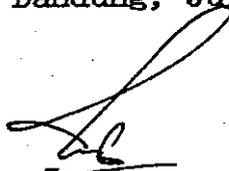
o l e h :

Asep Warlan Yusuf

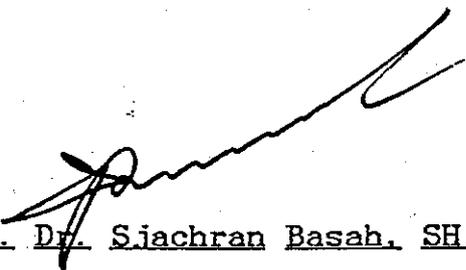
NPM : L2F.87.111

Tesis untuk memenuhi salah satu syarat ujian  
guna memperoleh gelar Magister Hukum  
Program Pendidikan Magister  
Program Studi Hukum ini telah disetujui oleh Komisi  
Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah,

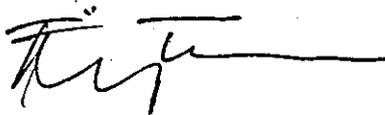
Bandung, Juli 1990



Dr. Ateng Syafrudin, SH  
Ketua Komisi Pembimbing

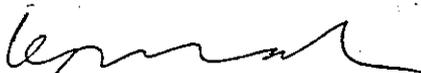


Prof. Dr. Sjachran Basah, SH. CN  
Anggota Komisi Pembimbing



Dr. Arifin P. Soeriaatmadia, SH  
Anggota Komisi Pembimbing

Mengetahui,



Prof. Dr. Komar Kantaatmadia, SH. LL.M  
Ketua Program Studi

Dan langit telah dikembangkannya dan telah ditetapkan keseimbangan, agar kamu tidak melewati batas keseimbangan. Dan jagalah keseimbangan dan janganlah kamu kurangi keseimbangan. Dan Dia-lah yang menghantarkan bumi ini untuk sekalian makhluk, di mana terdapat buah-buahan dan pohon palma yang bermayang, serta biji-bijian yang berkulit dan berbunga harum. Maka nikmat karunia Robbi-mu manakah yang hendak kamu dustakan?.

(Q.S. - ar - Rachman, 55:7 - 13)

ASPEK-ASPEK HUKUM DALAM PERENCANAAN KOTA  
DI DAERAH TINGKAT II KOTAMADYA BANDUNG

oleh

Asep Warlan Yusuf

Abstrak

Bahwa perencanaan kota pada hakikatnya dimaksudkan sebagai suatu usaha untuk menciptakan lingkungan hidup buatan yang layak, sehat, manusiawi, indah, dan nyaman secara optimal, serta menampung dinamika kehidupan masyarakat warganya. Hanya rencana kota yang memenuhi syarat hukumlah yang dapat melindungi hak-hak warga masyarakat dan memberi kepastian hukum. Apabila suatu rencana kota telah diberi bentuk dan status hukum, maka rencana kota itu terdiri atas susunan peraturan yang memuat program kota. Artinya segala tindakan yang didasarkan pada rencana itu akan mempunyai akibat hukum.

Adapun mengenai peraturan perundang-undangan bidang perencanaan kota itu sendiri memang masih belum memadai atau masih banyak kelemahan. Hal ini disebabkan antara lain : a. Masih banyak terjadi penyimpangan/pelanggaran atau tidak diikutinya asas-asas hukum/perundang-undangan; b. Pengaturan selama ini masih bersifat sektoral, misalnya Permendagri No. 2/1987 nampak bahwa seolah-olah perencanaan kota ini hanya berada pada lingkup administrasi pemerintahan saja. Juga SK Menteri PU pun nampaknya hanya mengatur soal-soal teknis semata. Kemudian SKB Mendagri dan Menteri PU pun seolah-olah hendak memilih dan memilah tugas dan tanggung jawab perencanaan kota dengan lingkup tugasnya masing-masing, sehingga berjalannya pun masing-masing pula.

Bahwa kebijaksanaan untuk mempengaruhi pola pembangunan kota Bandung dilaksanakan melalui suatu proses birokrasi, yakni sejak dari penyusunan hingga pelaksanaan rencana kota senantiasa melibatkan berbagai instansi yang terkait. Hal ini seringkali

menimbulkan kelemahan yang mencolok yakni kurangnya koordinasi. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, aspek koordinasi di antara unsur/unit yang terkait acapkali menjadi kendala dan hambatan dalam mewujudkan suatu perencanaan.

JUDICIAL ASPECTS OF URBAN PLANNING  
PERTAINING TO DAERAH TINGKAT II KOTAMADYA BANDUNG

by

Asep Warlan Yusuf

Abstract

It is undoubtedly accepted that any urban planning is basically intended to be an effort to create an optimumly feasible, healthy, humanistic, lovely, and comfortable environment and to provide urban's inhabitants a space of life dynamics. A Judicially - designed urban planning is but that only one that may surely protect people's rights and endow them judicial certainty. The urban planning will consist of orders of rules comprising urban programmes soon after it has been put in a given form and attributed a judicial status. It naturally means that any action based upon the planning brings judicial consequence.

The orders of rules themselves have still so many in completions and handicaps. It happens so due to the following reasons : a. There remains some deviations or breakings against the rules; b. The regulations have been much sectoral so far, for instance Permendagri (Minister of Internal Affairs Rules) No. 2/1987 seems that the urban planning is likely to be only a property of government administration. Furthermore, SK Menteri PU (Public Working Minister's Policy) tends to administer merely technical matters. A joint Minister of Internal Affairs and Minister of Public Working decision seems to choose and divide duties and responsibilities on the urban planning in the line with each department's field of working, consequently each of them walks on its own way.

A policy of influencing development pattern of Bandung city

is normally practised via a bureaucracy process, in the sense that related departments involve both in the arrangements and in the implementation of the urban planning. This state frequently brings some lack of coordination. The reaserch suggests that coordination aspect among the related components often appears as constraint and restraint to the implementation of a planning.

-----000-----

## KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah kupanjatkan kepada Allah Yang Maha Rahman Rahim, karena berkat perkenan-Nya jualah penulis berhasil menuntaskan Tesis ini dan berhasil pula melampaui kendala dan tantangan yang menjadi batu sandungan selama proses penulisan.

Tujuan penulisan tesis ini paling sedikit ada dua matra; pertama, untuk melengkapi persyaratan agar dapat mengikuti ujian guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Kedua, tentulah bertalian erat dengan obsesi dan kemampuan penulis tentang masalah kota yang tiada lain adalah untuk mempertanyakan lebih lanjut dari fakta dan teori yang teramati, untuk kemudian dicoba mencari solusi melalui analisis yuridis.

Sekalipun beberapa kesimpulan dan rekomendasi telah terungkap, namun tidak berarti segala permasalahan yang ada dalam ruang lingkup perencanaan kota ini telah selesai dengan sendirinya. Hal ini berarti perlu pengkajian dan pengujian lanjutan, guna memperoleh solusi atau pemecahan masalah yang lebih mendalam dan komprehensif. Walhasil betapapun dijumpainya kelemahan yang dijumpai dalam tulisan ini, tetap penulis berharap kiranya membawa manfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi khalayak pembaca yang budiman.

Akhirnya, betapapun harus penulis akui banyak pihak telah menurunkan amalan baiknya bagi terselesaikannya karya tulis ini, kendati pada akhirnya tanggung jawab atas segala kelebihan dan kekurangan di dalamnya tetap bermuara di pundak penulis.

Selanjutnya dengan rendah hati penulis haturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak, terutama kepada : Bapak Dr. Ateng Syafrudin, SH yang tak jemu-jemu memberikan arahan dan bimbingan serta kemurahan hati beliau

meminjami bahan-bahan yang penulis butuhkan. Juga kepada Bapak Prof.Dr. Sjachran Basah, SH, CN dan Bapak Dr. Arifin P. Soeriaatmadja, SH yang sedari mula hingga tuntasnya pengerjaan karya tulis ini tiada pernah luput dari amal dan budi baik beliau-beliau tersebut. Sungguh, penulis tak mampu membalas semua kebaikan itu. Karenanya, sepantasnyalah saya mengangkat doa kiranya Allah SWT membalasnya dengan imbalan yang berlipat ganda. Amin

Rasa terima kasih penulis haturkankan pula kepada Bapak Prof.Dr. R. Sri Soemantri M, SH, Bapak Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, SH. LL.M, Bapak Prof. Dr. Lili Rasjidi, SH, LL.M, Bapak Dr. M Daud Silalahi, SH, Bapak Bagir Manan, SH, MCL, serta Pimpinan beserta staf Fakultas Pascasarjana UNPAD.

Perasaan serupa penulis haturkan pula kepada Rektor UNPAR Bapak Dr. Pande Raja Silalahi, Dekan FH. UNPAR Bapak Dr. Ateng Syafrudin, SH, Pembantu Dekan I, II, dan III Bapak Bayu Seto, SH, LL.M, Bapak Abduldjamali, SH, dan Bapak A. Pohan, SH. Pimpinan dan Staf di Lingkungan Departemen Dalam Negeri di Jakarta dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Bandung antara lain Setwilda, BAPEDDA, Dinas Tata Kota, Dinas PU, dan Bagian Hukum.

Pun penulis amat berterimakasih pula kepada Bapak B. Arief Sidharta, SH, Bapak Rusadi Kantaprawira, SH, Bapak Yudha Bhakti, SH, MH, Bapak Wayan Parthiana, SH, MH, Bapak Yohannes Gunawan, SH, LL.M, Bapak Koko Kosidin, SH, MH. Bapak Drs. Suridehan, SH, Kang Dajaan & Teh Susi, Mas Cipto, Mas Agus, Mas Supriyadi, Kang Indra, Kang Zainal, Kang Heidar, Ibu Tjutju, Ceu Ninong, Pak Rizal dan staf, Mas Is, , Bang Sentosa, Mas Kurni, Mas Roso, Iwan, Joulia, Elly, Mas Herman. Staf Perpustakaan FH. UNPAR Bernadet, Hasan, Martin, Randy dan Lies. Dan entah siapa lagi. Sungguh, pertukaran pikiran yang tak luput dari kecaman, spirit, dan kontribusi buku-buku mereka yang amat berarti dalam memperkaya pengetahuan penulis.

Akhirnya bagi lingkungan terdekatku, Mama H. Yusuf dan Abu, Kinong Alm dan Ninong, serta Kakak-kakak, Adik-adik dan Keponakan-keponakanku. Bagi alter - keluargaku, Istriku tercinta Eka, dan kedua anakku tersayang Ikang Ogie dan Chika. Sesungguhnyalah Doa dan karya, kesabaran, pengertian, nasihat, canda; pendek kata milleu kedua keluargaku yang terasa menentramkan lahir bathinku selama proses penulisan tesis ini, bahkan sepanjang jalur pendidikan.

Untuk semuanya itu, hanya kepada ALLAH SWT jualah penulis panjatkan doa khusus, semoga segala amalan baik tadi diterima serta dibalas berlipat ganda. Amin yarobbal'amin.

Bandung, \_\_\_\_\_ Juli 1990  
Dzulhijjah 1410 H  
penulis,

## DAFTAR ISI

BAB I.	PENDAHULUAN .....	
	A. Latar Belakang Penelitian .....	1
	B. Identifikasi Masalah .....	10
	C. Tujuan Penelitian .....	13
	D. Kegunaan Penelitian .....	13
	E. Kerangka Pemikiran .....	14
	1. Sistem Perencanaan Normatif Dalam Kerangka Pembangunan Nasional .....	14
	2. Keterhubungan Antarkaidah Hukum Dalam Bidang Perencanaan Kota .....	20
	3. Penjabaran Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Perencanaan Kota .....	26
	F. Metode Penelitian .....	30
BAB II.	KAJIAN TEORITIK TENTANG KETERHUBUNGAN ANTARA HUKUM DAN PERENCANAAN KOTA .....	32
	A.1.- Fungsi Hukum Dalam Masyarakat .....	32
	2.1. Sekilas Pengertian Perencanaan Pada Umumnya .....	38
	2.2. Ruang Lingkup Perencanaan Kota .....	42
	B. Tinjauan Sekilas Kebijaksanaan Perencanaan Kota di Indonsesia .....	47
	1. Pendekatan Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu .....	47
	2. Konsep Tata Ruang Kota Yang Dinamis .....	52
	C. Menilik Pertalian Hukum dan Perencanaan Kota .....	58
BAB. III.	PENJABARAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG PERNCANAAN KOTA .....	66
	A. Hubungan Wewenang Antara	

Pemerintah Pusat dan Daerah .....	66
B. Landasan Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Perencanaan Kota ....	74
C. Masalah Koordinasi Dalam Bidang Perencanaan Kota .....	83
D. Aspek Pembiayaan Dalam Pembangunan Kota .....	91
E. Peranan Aparatur Pemerintahan dan Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kota .	101
1. Peranan Aparatur Pemerintahan Dalam Pembangunan Kota .....	101
2. Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan Kota .....	107
a. Pengertian Peran Serta .....	107
b. Arti Pentingnya Peran Serta Masyarakat .....	109
c. Legalitas Peran Serta Masyarakat Dalam Perencanaan Kota .....	113

**BAB. IV. ASPEK-ASPEK HUKUM DALAM PERENCANAAN KOTA  
DI DAERAH TINGKAT II KOTAMADYA BANDUNG**

A. Tinjauan Umum .....	119
B. Aspek Pertanahan Dalam Perencanaan Kota ..	128
1. Tinjauan Umum .....	128
2. Hak Atas Tanah dan Berakhirnya Hak Atas Tanah .....	131
a. Hak Atas Tanah .....	131
b. Berakhirnya Hak Atas Tanah .....	133
3. Aspek Perencanaan Tata Guna Tanah .....	140
4. Keterkaitan Aspek Tata Guna Tanah Dengan Perencanaan Kota .....	142
C. Aspek Lingkungan, Kependudukan, dan Pemukiman Dalam Perencanaan Kota .....	145
1. Tinjauan Umum .....	145
2. Pengaturan Masalah Lingkungan Dalam Perencanaan Kota .....	150

3. Masalah Kependudukan dan Urbanisasi	
Dalam Perencanaan Kota .....	159
4. Aspek Pemukiman Dalam Perencanaan Kota	167
D. Perundang-undangan Sektoral Dalam Perencanaan Kota .....	175
1. Tinjauan Umum .....	175
2. Sektor Sarana dan Prasarana Transportasi .....	176
3. Sektor Pengairan .....	184
E. Penyelenggaraan Asas Desentralisasi Dalam Perencanaan Kota di Daerah Tingkat II Kotamadya Bandung .....	191
1. Tinjauan Umum .....	191
2. Beberapa Jenis Kewenangan Badan Administrasi Negara Dalam Perencanaan Kota .....	196
3. Asas Kebebasan Bertindak Dalam Bidang Perencanaan Kota .....	207
4. Meniti Alur Perkembangan Perencanaan Kota Bandung Dari Masa Ke Masa .....	217
5. Penegakan Hukum Dalam Bidang Perencanaan Kota di Daerah Tingkat II Kotamadya Bandung .....	222
a. Faktor Hukum .....	229
b. Faktor Penegak Hukum .....	244
c. Faktor Masyarakat .....	253
d. Faktor Sarana dan Prasarana .....	259
e. Faktor Budaya .....	266
 BAB V. P E N U T U P .....	 271
1. K e s i m p u l a n .....	271
2. R e k o m e n d a s i .....	276
Daftar Kepustakaan .....	280
Riwayat Hidup .....	288

## BAB I

### P E N D A H U L U A N

#### A. Latar Belakang Penelitian

Di dalam setiap kelompok masyarakat, senantiasa diperlukan keberadaan hukum. Karena dengan adanya hukum sangat dimungkinkan terciptanya ketertiban, kedamaian, ketentraman, dan keteraturan dalam masyarakat sebagai salah satu syarat objektif dalam upaya mencapai kualitas hidup dan kehidupan manusia yang bermartabat. Proses dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan hidup lahir bathin ini, kerap disebut membangun manusia seutuhnya. Pembangunan manusia seutuhnya ini, tidak terlepas pula dengan pembangunan sarana dan prasarana, fisik dan non-fisik, di mana manusia itu berada. Adapun tempat manusia atau masyarakat itu berada lazim disebut desa atau kota misalnya. Keberadaan kota telah mengubah keadaan fisik lingkungan alam menjadi lingkungan buatan manusia.

Kehidupan masyarakat bergantung dari jenis komunitas (*community*) di mana ia berada. Masyarakat kota sebagai komunitas, seperti pula halnya masyarakat pedesaan, adalah suatu kelompok teritorial di mana penduduknya menyelenggarakan kegiatan-kegiatan hidup sepenuhnya. Kota lahir sebagai akibat pemusatan penduduk pada suatu tempat dan ruang tertentu. Pemusatan pemukiman penduduk ini didorong oleh berbagai hal yang memberi ciri khas kepada kota. Kota yang menarik pedagang untuk bermukim memberi ciri-ciri perdagangan. Kota yang menarik usahawan dan industriawan, menjadi kota industri. Dan begitulah seterusnya, lahir kota-kota sebagai kota administrasi-pemerintahan, kota pendidikan, kota pariwisata, dan seterusnya. Kota memiliki ciri yang ditentukan oleh fungsi kota dalam ruang lingkup daerah.

Kota merupakan tempat akumulasi berbagai manusia yang hidup dalam suatu kawasan yang terbatas, mencirikan adanya dimensi manusia yang heterogen, pluralistik, beraneka ragam baik dari aspek sosial-budaya, ekonomi, intelektualita, serta kebutuhan maupun pandangan terhadap kesatuan nilai-nilai. Masyarakat kota menghadapi tantangan kehidupan yang jauh lebih sulit dan keras dibandingkan dengan masyarakat desa. Sistem nilai yang dikenal dan dianut di desa misalnya, akan menjadi goyah manakala mereka kemudian menetap di kota. Keterikatan yang sedemikian padu antara sistem nilai dan tempat di mana ia hidup yakni kota, maka yang pertama-tama perlu diperhatikan ialah fungsi apa yang dilaksanakan kota. Sifat dan fungsi kota inilah yang mempengaruhi proses pembangunan kota itu.

Pembangunan kota di manapun jua, senantiasa menyangkut aktivitas-aktivitas pengembangan ekonomi yang multi-sektoral yang tidak hanya meliputi konstruksi bangunan semata-mata melainkan juga perdagangan, transportasi, dan jasa-jasa lainnya. Dalam aspek administrasi pemerintahan dan pelayanan umum dalam berbagai sektor dan bidang pun dilengkapi kompleksitas masalah perkotaan. Mengamati kecenderungan keberadaan kota dewasa ini, mempertunjukkan kepada kita bahwa kota sebagai kesatuan wilayah hampir-hampir tak mengenal waktu tidur. Intensitas berbagai aktivitas kota ikut menciptakan suatu dinamika yang bergejolak sepanjang 24 jam. Sehubungan dengan keberadaan kota yang multi-fungsi itu, maka pembangunan suatu kota jelas diperlukan dan dituntut suatu perencanaan yang matang dan berkekuatan hukum. Masalah perencanaan inilah yang akhir-akhir ini menempati posisi yang penting dan strategis, mengingat dalam suatu perencanaan ini diperlukan pendekatan dan penanganan yang multisektoral.

Mengapa kita perlu merencanakan ? Merupakan suatu pertanyaan yang menjadi topik perdebatan dalam kebanyakan kondisi di mana perencanaan berlangsung. Kita telah saksikan bahwa perenca-

naan dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih dari sekadar refleksi berdasarkan perasaan atau perkiraan semata. Tetapi lebih penting, perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial. Setiap unit masyarakat, apakah suatu keluarga, kelompok, organisasi, atau pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau mengembangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya. Dengan demikian perencanaan berlangsung setiap saat. Dengan mempertimbangkan pentingnya perencanaan ini, maka dalam memperkirakan kota sebagai suatu *agglomerat* berbagai manusia, dihubungkan pula dengan fungsinya sebagai pusat pengembangan berbagai sektor dan bidang (sumber-sumber daya, perumahan, jaringan transportasi, zonifikasi, perekonomian, kebudayaan, pemerintahan, dan lain-lain), peranan Pemerintah menjadi dominan dalam hal perencanaan kota.

Melalui penelaahan secara seksama dalam berbagai literatur dan dokumen, maka sudah jelas bahwa perencanaan kota mempunyai sejarah yang panjang sebagai suatu proses dan usaha keras setiap pemerintah beserta masyarakatnya. Rencana kota yang meliputi berbagai aspek kepentingan, memuat beberapa strategi konsep perencanaan yang memiliki karakteristik yang unik dan khas bagi setiap kota. Norma perencanaan pun dapat juga berubah dari waktu ke waktu seiring dengan perubahan zaman. Akan tetapi syarat-syarat minimal suatu perencanaan kota--setelah melalui pengujian dan pengkajian secara ilmiah--seyogianya tetap dipertahankan dan dipelihara oleh setiap perencana di manca negara, tak terkecuali Indonesia. Nampaknya, perencanaan dan pembangunan kota di Indonesia mempunyai fungsi tidak terbatas pada perencanaan kota semata, tetapi juga dihubungkan dengan skala pembangunan nasional.

Dapat dipastikan bahwa penyelenggaraan pembangunan nasional bukanlah merupakan usaha yang mudah dan sederhana., akan tetapi benar-benar memerlukan pengerahan kekuatan nasional yang ada,

baik dalam arti intelektual, fisik, dana dan daya. Berbagai teori tentang pembangunan nasional yang berkembang di dunia ini tidak saja mempunyai gemanya dalam dunia pemikiran akademik tetapi juga dalam perumusan pola umum atau strategi pembangunan nasional Indonesia. Sudah tentu teori-teori pembangunan itu harus dilihat dari segi nilai-nilai filsafat bangsa yang dianut, kenyataan, permasalahan dan potensi serta prospek pembangunan Indonesia sendiri. perumusan dan pelaksanaan suatu teori serta dalam penyusunan suatu strategi pembangunan nasional Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari asas-asas dan kaidah-kaidah yang terkandung dalam landasan konstitusional UUD 1945 dan landasan operasional Garis-garis Besar Haluan Negara.

Masalahnya, bahwa di negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) terdapat kecenderungan menonjolkan sentralisasi dalam perencanaan pembangunan nasional ketimbang desentralisasi. Bahkan pengalaman menunjukkan bahwa yang sering terjadi adalah perencanaan dilakukan secara terpusat, sedangkan pelaksanaan dilakukan dengan pendekatan desentralisasi dan dekonsentrasi dengan pengendalian serta pengawasan yang dilakukan secara terpusat pula. Padahal berdasarkan kedua kerangka landasan tersebut di atas, penumbuhan kesadaran untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan nasional, dikenal dua arah dalam proses perencanaan pembangunan nasional, yaitu pertama, proses "dari atas ke bawah" (*top down planning*) yang berarti kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan pendekatan wilayah untuk dilaksanakan oleh penylenggara pembangunan nasional. Kedua, proses "dari bawah ke atas" (*bottom up planning*), dalam arti datangnya rencana dan keinginan dari "bawah" (pembangunan daerah).

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, adanya pemerintahan di daerah--yang mempunyai hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri--tidak semata-mata untuk keperluan efisiensi dan efektivitas dalam memerintah, akan tetapi merupakan

pencerminan dari Negara Kesejahteraan yang berkedaulatan rakyat. Hal ini telah mendapatkan implementasinya dalam GBHN dan berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-undang No. 5/1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-undang Pokok Agraria No.5/1960, Undang-undang No. 4/1982 Tentang Lingkungan Hidup, Ordonansi Pembentukan Kota (SVO) 1948, beserta keseluruhan peraturan pelaksanaan lainnya.

Berdasarkan Undang-undang No. 5/1974, diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Hal ini berarti penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dalam Pelaksanaan asas desentralisasi dibentuklah Daerah-daerah Otonom, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II dengan titik berat otonomi ada pada Daerah Tingkat II. Disamping itu dalam Pelaksanaan asas dekonsentrasi dibentuk wilayah administratif.

Adanya Pemerintahan di Daerah yang bersifat otonom adalah sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi, yaitu asas penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah Otonom tingkat atasnya kepada Daerah Otonom menjadi urusan rumah tangganya; hal ini merupakan cerminan dari negara demokrasi. Sedangkan yang dimaksud dengan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala wilayah Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di Daerah; hal ini kerap cenderung lebih kuat ke arah sentralisasi. Ditilik dari ketentuan UU No. 5/1974, desentralisasi dan dekonsentrasi dilaksanakan secara simultan, kendati keduanya menimbulkan gaya tarik yang berlawanan. Makin kuat tarikan desentralisasi, makin lemah tarikan dekonsentrasi, demikian sebaliknya. Hal ini terjadi pula dalam hal perencanaan pembangunan (kota) yang bersifat mendua, dalam arti membaurnya kewenangan Pusat dan Daerah.

Dengan adanya UU No. 5/1974, maka pengaturan kota-kota pada dasarnya dipersatukan dalam pengaturan tentang Daerah Otonom Tingkat II, yang dikombinasi dengan pelaksanaan dekonsentrasi serta memberi kemungkinan pelaksanaan tugas pembantuan. Bila dikaitkan dengan fungsi dan peranan kota, maka aspek pemerintahannya diarahkan pada terwujudnya sasaran serta tujuan-tujuan kota sebagai pusat pengembangan kawasan yang dilayaninya.

Adalah suatu kenyataan bahwa kota dilihat dari aspek pemerintahan dan perundang-undangannya, maka perkembangan kota-kota di Indonesia pada umumnya adalah merupakan warisan dari zaman kolonial Belanda. Dari visi penjajah, fungsi kota antara lain untuk memperlancar dan mengumpulkan hasil bumi Indonesia, di samping untuk tempat rekreasinya. Tipe-tipe kota pemerintahan Belanda seperti ini masih terlihat pada beberapa kota. Kemudian peningkatan perkembangan kota-kota disesuaikan dengan fungsi dan peranan kota tersebut dalam pengumpulan hasil perkebunan dan pertanian daerah belakangnya (hinterland), misalnya Bandung ditingkatkan perkembangannya sesuai dengan fungsinya sebagai tempat aktivitas administrasi pemerintahan, kawasan perumahan, yang bagi orang-orang Belanda sangat mengesankan.

Kota Bandung yang mulai tumbuh sejak abad ke 18 didukung oleh alam dan lingkungan tatar Bandung yang indah dan nyaman serta tanah yang subur dan makmur. Kini telah tumbuh menjadi kota kedua terbesar di Pulau Jawa bagian Barat, yang berfungsi sebagai Ibu Kota Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat. Dengan jumlah penduduk tercatat sebanyak 1.604.094 (hasil survey penduduk atas sensus tahun 1985), kini (1989) telah mencapai lebih dari 1,7 juta orang menempati areal seluas 16.730 Ha (sesudah perluasan wilayah ex. PP No. 16 Tahun 1987). Dalam perkembangannya dewasa ini Kotamadya Bandung menampilkan peranan yang sangat penting, baik dalam skala regional maupun nasional, karena kotanya mempunyai fungsi sebagai berikut : a.pusat pemerintahan; b.pusat pendidikan

tinggi dan ilmu pengetahuan; c.pusat perdagangan; d.pusat perindustrian; dan e.pusat pariwisata dan kebudayaan.

Pembangunan kota, pada hakikatnya adalah suatu proses upaya warga kota bersama Pemerintah guna meningkatkan kualitas hidup dan memperbaiki kondisi lingkungan pemukimannya. Proses perencanaan atau pembangunan kota tidak terlepas dari visi pengelolanya. Terkadang, dalam penyusunan perencanaan kota hanya memperturutkan "selera" dan "obsesi membangun" dari para pemimpin daerah. Kotamadya Bandung pun dilanda hal demikian, seakan-akan sudah menjadi tradisi atau kebiasaan bahwa pergantian walikota selalu akan diikuti dengan perubahan kebijaksanaan perencanaan maupun dalam pembangunan kotanya.

Sudah dapat dipastikan bahwa makin sering pergantian walikota, maka dapat dipastikan pelaksanaan pembangunannya bakal acak-acakan dan semerawut. Padahal dengan dibuatnya suatu perencanaan kota baik dalam Rencana Induk Kota, Rencana Detail Tata Ruang Kota, maupun Rencana Teknik Tata Ruang Kota, dimaksudkan sebagai keinginan untuk menciptakan lingkungan kehidupan kota yang ideal, ekonomis, dan efisien untuk mencapai suatu optimasi tertentu untuk masa mendatang. Namun sudah tentu dalam pelaksanaannya nanti dihadapkan kepada beberapa alternatif tindakan. Mengingat keterbatasan dana pembangunan yang tersedia, maka pengelola kota yang baik akan bisa menyusun "skala prioritas" pembangunan secara berurutan menurut tingkat kepentingannya.

Dari paparan di atas timbul serangkaian pertanyaan "Adakah hal-hal yang penting dan perlu dari masalah perencanaan kota bagi studi hukum ? "Segi-segi hukum manakah yang perlu dikaji dan diteliti dari masalah perencanaan kota ?" "Apa yang menjadi dasar alasan telaahannya dari aspek (hukum) penyelenggaraan asas desentralisasi ?" "Mengapa justru perencanaan kota di Kotamadya Bandung yang menjadi objek penelitannya ?" Barangkali dari serangkaian pertanyaan dan masalah inilah yang hendak dikaji dan diuji

melalui metode penelitian yang lazim digunakan dalam suatu penelitian ilmiah. Namun sebagai prolog, di bawah ini akan diulas secara selintas untuk mengungkap serangkaian persoalan tadi.

Suatu kota dapat berkembang karena adanya kegiatan-kegiatan dari penduduk dan Pemerintahnya, dan perkembangan itu tidak sekadar merupakan perkembangan fungsi dan peranan kota, tetapi juga merupakan perkembangan dari dimensi yang menyangkut pertumbuhan kotanya sendiri yang memencar kepada berbagai situasi dan kondisi dari isi dan ruang kota tersebut. Hal-hal yang berkenaan dengan kegiatan penyelenggaraan perencanaan dan pelaksanaan penataan serta pembinaan kota oleh Pemerintah itu, apabila ditelusuri dari sejarah penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, nampaknya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Hal ini dapat mulai dilihat melalui Undang-undang Desentralisasi tahun 1903 yang pada dasarnya hanya berisikan pelimpahan wewenang yang bersifat sentralistik. Disamping itu dengan diundangkannya Keputusan Desentralisasi 1904, terwujudlah bentuk-bentuk pemerintahan kota dengan sebutan "stadsgemeente Batavia, Bandung, Buitenzorg (Bogor), Sukabumi, Surabaya, dan lain-lainnya. Keputusan-keputusan Pemerintah Hindia Belanda tersebut mengatur wewenang-wewenang tertentu untuk stadsgemeente tadi, yang disesuaikan jumlah dan lingkupnya dengan situasi dan kondisi masing-masing kota. Namun, kota-kota dengan sebutan kotapraja (stadsgemeente) tersebut pada dasarnya bertujuan untuk memenuhi kepentingan kesejahteraan dan keamanan orang-orang Belanda dan oleh karena itu umumnya mempunyai fungsi pelayanan saja, jauh dari usaha untuk meningkatkan kegiatan-kegiatan kota dalam bidang sosial-budaya, sosial-ekonomi secara menyeluruh. Dengan demikian fungsinya lebih ditekankan pada hal-hal yang bersifat administratif-pemerintahan semata.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, pengaturan tentang pembentukan dan perencanaan kota dituang-

kan dalam Stadsvormingsordonantie (SVO) 1948 dan Stadsvormingsverordening (SVV) 1949. Dalam SVO (1948) dan SVV (1949) ini diatur bahwa Rencana kota memperlihatkan dan mengatur pembangunan kota yang sesuai dengan karakteristik dari masyarakat dan geografis kota yang bersangkutan, menggambarkan perkembangan kota di masa depan. Rencana kota harus memenuhi segala kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang heterogen dan pluralistik, baik dari suku, agama, budaya, golongan, maupun dari segi status sosial, ekonomi, dan pendidikan. Dari sini kemudian dipertegas dan diperjelas oleh berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya, UU. No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No.5/1960, UU No.18/1965, UU No.5/1974, UU No.4/1982 beserta seluruh peraturan pelaksanaannya. Apakah kesemua peraturan ini telah mencerminkan validitas ?

Beranjak dari gambaran sekilas isi peraturan tersebut, maka kota mempunyai fungsi yang komprehensif. Dengan memandang perkembangan dan kemajuan zaman, maka perkembangan dalam bidang peraturan perundang-undangan pun menunjukkan adanya berbagai perubahan guna mengatur fungsi dan peranan kota yang komprehensif tadi. Sebab ada di antara peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan kota itu, telah menggunakan dasar penyusunan (premises) yang tidak lagi sesuai bila diukur dalam kerangka pembangunan sekarang. Karenanya memerlukan penyesuaian, kesahihan baru.

Disamping terdapat masalah nyata yang menyangkut perencanaan kota yang belum diatur sampai saat ini, ada pula masalah hukum yang lain yang cukup mencolok, yakni adanya penyimpangan terhadap prinsip-prinsip hirarki peraturan perundang-undangan. Hal lain adalah menyangkut substansi peraturan perundang-undangannya, antara lain dapat disebut misalnya bahwa banyak peraturan yang nampaknya mengatur secara duplikasi atau tumpang tindih satu sama lain. Hal ini jelas akan menimbulkan persoalan penegakan hukumnya, dalam arti akan sulit dicapai tujuan keadilan dan kepastian hukumnya. Persoalan lain yang hendak dikaji adalah bagaimanakah

pengorganisasiannya, yang nota bene mengacu pada persoalan manajemen perkotaan dalam arti luas, baik secara teoritis maupun dari sudut prakteknya.

Dari sekian persoalan hukum yang hendak diteliti seperti tersebut di atas, secara umum barang kali terjadi di setiap kota. Bagaimanakah hal ini dapat lebih nampak sebagai persoalan konkret agar secara metodologis dapat dipertanggungjawabkan? Untuk inilah penelitian difokuskan pada aspek hukum perencanaan kota di Daerah Tingkat II Kotamadya Bandung. Mengapa dipilih Kota Bandung, karena ada beberapa pertimbangan antara lain, tidak berfungsinya kota Bandung sebagai suatu pusat jasa distribusi untuk melayani kota-kota dalam wilayah yang lebih luas, berbeda fungsi kota yang dialami Surabaya, Medan, Ujung Pandang dan lain-lainnya; perkembangan penduduk kota Bandung cukup pesat, sehingga menjadi kota terpadat penduduknya di Indonesia; terjadinya berbagai pembauran fungsi kota, sehubungan dengan kedudukannya sebagai Ibu Kota Propinsi yang berdekatan dengan Ibu Kota Negara; dan yang lebih penting adalah pertumbuhan kota dari akibat pertumbuhan yang pesat, tidak lagi diimbangi oleh proses perencanaan yang cepat dan tepat, sehingga pembangunan seringkali tidak sejalan dengan perencanaan yang dikehendaki. Sering kali gerak pelaksanaan pembangunan mendahului perencanaan, terutama dalam hal perencanaan detail dan tekniknya. Hal ini menimbulkan julukan, bahwa Pemerintah Daerah Kotamadya Bandung lebih pandai merencanakan konsep ketimbang melaksanakannya. Untuk inilah akan diteliti secara deskriptif-analitis, melalui metode penelitian normatif dengan mempertimbangkan metode empiriknya.

## **B. Identifikasi Masalah**

Adalah suatu hal yang mustahil apabila dalam suatu penyusunan perencanaan kota tidak dipertimbangkan faktor pembiayaannya. Karena tanpa adanya biaya atau dana, maka perencanaan tadi tidak

mungkin dapat dilaksanakan. Sejalan dengan Undang-undang No. 4/1974 jis PP No. 5/1976 dan PP No. 6/1976, bahwa pemberian Otonomi kepada Daerah adalah untuk mewujudkan Daerah yang bersangkutan mampu mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga dengan sebaik-baiknya, maka Daerah diberikan sumber-sumber keuangan yang telah ditentukan, disamping kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan.

Keuangan Daerah timbul dengan adanya penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang dilaksanakan dalam satu atau lebih tingkat pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi. Salah satu fungsi tersebut antara lain adalah membentuk suatu perencanaan kota sebagai bagian dari aspek pembangunan. Sebagai salah satu faktor kendala dalam pelaksanaan dari perencanaan tadi adalah kekurangan dana. Maka untuk menutup biaya ini, Daerah-daerah kerap mengadakan tambahan sumber dana berupa subsidi dari Pusat atau bahkan berupa pinjaman baik dari Pemerintah Pusat maupun dari negara asing yang telah mendapat persetujuan dari Pemerintah Pusat.

Alokasi sumber-sumber keuangan Pemerintah Pusat kepada Daerah karena beberapa hal yaitu : a. akibat adanya permintaan yang meningkat dari Daerah, sebagai peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b. penyebaran sumber-sumber keuangan secara geografis yang menyebabkan berkurangnya pendapatan; c. adanya konflik keuangan dalam menggali dan sekaligus penguasaan sumber pendapatan.

Pada dasarnya alokasi Pemerintah Pusat ini dapat diberikan dalam bentuk subsidi maupun pinjaman khusus. Timbul permasalahan, bagaimanakah Pemerintah Daerah menyusun dan mengatur strategi anggarannya yang mungkin serba terbatas, sehingga tanpa harus berhenti atau mengurangi kegiatan membangunnya ?

Pembangunan perkotaan sangat diperlukan. Tetapi tidak berarti tanpa dampak, terutama dampak sosial yang menimpa rakyat ke-

cil. Setiap interaksi di dalam sistem perkotaan yang menyangkut berbagai sektor dan bidang, akan berpengaruh terhadap proses penyusunan perencanaan kotanya. Karenanya, perlu mendapatkan perhatian bahwa tujuan perencanaan kota, bukan hanya semata-mata mengejar tercapainya wujud kota secara fisik, melainkan justru yang utama adalah menciptakan sistem nilai-nilai yang bertumpu pada hakikat keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan sosial.

Dalam praktek acapkalai terjadi bahwa peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai instansi tidak terkoordinasi, tidak terintegrasi dan tidak sinkron satu dengan yang lain. Dan hal ini tidak terbatas di tingkat Pusat saja, juga antara Pusat dan Daerah, sehingga menimbulkan masalah bagi pihak-pihak yang melaksanakannya, baik secara struktural maupun fungsional, tak terkecuali bagi masyarakat warganya. Lebih-lebih dalam kondisi sosio-kultural, kemampuan Daerah, dan aktivitas warganya yang sangat heterogen dari Daerah ke Daerah, sukar untuk menggunakan ukuran-ukuran tertentu secara seragam bagi suatu peraturan. Selain itu sifat permasalahan perencanaan kota adalah multikompleks, karenanya menghendaki adanya pengaturan yang tidak hanya sekadar cukup mempunyai landasan politis/sosiologis, namun ia pun harus pula cukup mempunyai landasan yuridis-filosofis, yang senantiasa sarat dengan nilai-nilai keadilan yang mengacu pada kesejahteraan sosial dan disertai adanya jaminan kepastian hukum.

Dari paparan latar belakang dan seulas permasalahan di atas, disertai kemungkinan pendekatan yang inter-disipliner maka dapat kiranya diidentifikasi beberapa masalah hukum dalam perencanaan kota di Daerah Kotamadya Bandung, yakni sebagai berikut:

- (1). Apakah Undang-undang NØ. 5/1974, SVO 1948 dan SVV 1949 beserta seluruh perangkat peraturan pelaksanaannya sudah cukup memberikan landasan pengaturan tentang perencanaan atau pembinaan kota dewasa ini dan masa mendatang ?

- (2). Bagaimana kedudukan hukum dan juga upaya penyelesaiannya apabila terjadi ketidaksesuaian antara perencanaan kota yang tertuang dalam Peraturan Daerah di satu pihak dengan pelaksanaannya di pihak lain ?

Dari masalah-masalah tersebut di atas, kiranya penelitian ini beranjak. Namun tidak tertutup kemungkinan adanya perluasan masalah dalam pembahasan nanti.

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui secara seksama ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan dan pranata hukum yang berkenaan dengan penyelenggaraan asas desentralisasi dalam perencanaan kota, serta bagaimana pula pelaksanaannya di Daerah tingkat I, Kota-madya Bandung;
2. Untuk mengetahui secara seksama dasar pemikiran, maksud dan tujuan dilaksanakannya atau tidak/ kurang dilaksanakannya ketentuan yang berkenaan dengan perencanaan kota;
3. Untuk mengetahui hal-hal yang menghambat diterapkannya peraturan perundang-undangan perencanaan kota secara konsekuen.
4. Untuk mengetahui secara seksama sejauh mana peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan dan pranata hukum di bidang perencanaan kota masih menampakkan eksistensinya, dan bagaimana relevansinya dengan usaha penyempurnaan Hukum Pemerintahan di Daerah, dan Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam bidang perencanaan kota.

### D. Kegunaan Penelitian

1. Diharapkan berguna sebagai kontribusi terhadap pengembangan hukum pada umumnya.
2. Berguna untuk pengkajian dan pengembangan materi Hukum Peme-

- rintahan di Daerah, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Perencanaan Tata Ruang;
3. Memberikan masukan bahan dan rekomendasi bagi usaha pembentukan dan penyempurnaan berbagai peraturan yang berkenaan dengan kota, misalnya, Rancangan Undang-undang Bina Kota, Rancangan Undang-undang Tata Ruang, Rancangan Undang-undang Tata Guna Tanah, dan berbagai peraturan lainnya.
  4. Sebagai sumbangan pemikiran bagi para pengambil keputusan dan para perencana pembangunan dalam merumuskan kebijaksanaan pembangunan Kota dan pembangunan Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kotamadya Bandung.
  5. Sebagai salah satu referensi atau bahan acuan untuk penelitian lebih lanjut bagi yang memerlukannya.

#### E. Kerangka Pemikiran

##### 1. Sistem Perencanaan Normatif Dalam Kerangka Pembangunan Nasional

Dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pemerintahan untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, diperlukan keberadaan hukum. Karena setiap gerak pembangunan harus dituangkan ke dalam hukum, baik dalam hal landasan kegiatannya maupun penunjang yang menjamin hasil pembangunan yang baik. Adalah suatu hal yang mustahil apabila dalam proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan--terutama dalam pelaksanaan pembangunan--mengabaikan keberadaan dan fungsi hukum dalam arti yang sebenarnya. Hal ini menjadi penting, karena masih ada anggapan demi lancarnya pembangunan (fisik), maka dapat digunakan segala macam cara untuk menjaga stabilitas, kendati mengabaikan keberadaan hukum (hukum yang demokratis). Hukum mungkin tetap ada memang, namun hanya sekadar alat kekuasaan Pemerintah untuk menjalankan tugasnya, maka jadilah Negara kekuasaan. Hal demikian justru perlu dicegah dan dihin-

dari, sebab pembangunan tanpa peran serta hukum akan terjadi perubahan masyarakat ke arah suasana yang anarkis.

Di sinilah peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Ada anggapan yang boleh dikatakan hampir merupakan keyakinan bahwa perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya 1). Dengan demikian nampak bahwa perubahan maupun ketertiban (keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan 2). Keberadaan kaidah-kaidah hukum terutama yang berbentuk peraturan perundang-undangan, tumbuh untuk memberi bentuk pada proses pembangunan yang ditimbulkan oleh perkembangan masyarakat. Di sini hukum juga berkembang seiring dengan perkembangan masyarakatnya atau bahkan mendahuluinya.

Namun sejalan dengan peranan dan fungsi hukum tadi, maka tak terlepas keterkaitannya dengan ketertiban dan keteraturan administrasi pemerintahan dalam pengelolaan pembangunan itu sendiri. Sebab keberhasilan penyelenggaraan pembangunan Nasional pada tingkat yang dominan ditentukan oleh kemampuan administratif yang terdapat di lingkungan pemerintahan. Sudah barang tentu dalam kegiatan-kegiatan pelaksanaan perencanaan menghendaki adanya hubungan yang erat secara timbal balik dan adanya interdependensi antarkomponen birokrasi yang saling menentukan, sehingga semua komponen itu bergerak dalam satu kesatuan yang terpadu mencapai tujuannya. Untuk ini, masalah koordinasi dan sinkronisasi menempati posisi yang penting guna menyamakan persepsi tugas dan wewenang masing-masing yang seluruhnya bersumber pada hukum.

---

1) Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung, 1986, hlm. 3

2) Mochtar Kusumaatmadja, *idem*

Dalam suatu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan suatu perencanaan. Perencanaan merupakan penentuan tentang apa yang akan dicapai dan dilakukan di masa mendatang yang senantiasa diliputi oleh ketidakpastian dan serba kemungkinan. Oleh karena itu dalam proses perencanaan perlu adanya prakiraan keadaan, yaitu memperkirakan dan memperhitungkan segala sesuatu yang diprediksi di masa depan. Sehingga sejak dini sudah diantisipasi agar dapat dicegah atau diminimalisasi kekurangan, kelemahannya, dan kekeliruannya. Hakikat suatu rencana adalah campur tangan pemerintah terhadap arah pembangunan masyarakat di masa yang akan datang. Suatu rencana bukan hanya menentukan arah kegiatan yang direncanakan, tetapi juga memuat rumusan pemikiran untuk menghadapi dan memecahkan persoalan yang diperkirakan akan dijumpai dalam perjalanan <sup>3)</sup>. Namun dalam prakteknya, pemerintah tidak hanya sekedar campur tangan, tapi sudah yang paling menentukan.

Di dalam proses dan prosedur penyusunan suatu perencanaan pembangunan dilakukan dengan menggunakan sistem yang terkait erat dengan sistem pemerintahan. Ada suatu sistem di mana penyusunan rencana sejak awal diproses sudah melibatkan lembaga perwakilan rakyat yang mengikutsertakan pula para pakar di bidang itu. Kemudian sesuai dengan mekanisme yang telah disepakati, maka penetapannya juga dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat tadi yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Sistem ini sepintas dilihat dari segi representatifnya adalah baik, karena secara politis mendapat dukungan politik. Akan tetapi pembangunan itu sendiri merupakan suatu proses perubahan yang mendasar dan berlanjut, yang dalam perjalanannya menimbulkan kebutuhan akan adanya penyesuaian-penyesuaian atas rencana yang telah ditetapkan itu. Maka hal

---

3). Bintoro Tjokrpamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1987, hlm. 8-11

ini akan menimbulkan kelambatan apabila penyesuaian untuk menjawab tantangan perubahan itu harus melalui prosedur pembentukan undang-undang yang dibahas dalam forum lembaga perwakilan rakyat.

Ditilik dari prosedur tersebut, maka sekurangnya akan terjadi dua kemungkinan kendala. Pertama, terjadi kelambatan proses penyesuaian rencana; dan selama menunggu proses penyesuaian yang kerap memakan waktu yang lama itu, tidak mustahil terjadi penyesuaian-penyesuaian dengan mendahului keputusan dari yang berwenang. Kedua, akibat proses penyesuaian tadi dianggap lambat, maka dapat terjadi penyesuaian secara diam-diam (terselubung) tanpa melalui proses dan prosedur yang seharusnya. Apabila hal ini terjadi, maka secara teoritis akan menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari. Memang, apabila dikaji dari segi demokrasi, keterlibatan lembaga perwakilan rakyat ini akan mencerminkan karakteristik pemerintahan demokratis. Namun secara ekonomis, barangkali perlu dikaji ulang kesahihannya.

Adapula sistem yang lain ialah bahwa perencanaan dan sekaligus penetapannya hanya dilakukan oleh pemerintah, tanpa melibatkan campur tangan lembaga perwakilan rakyat selaku lembaga politik. Cara ini akan sangat cepat dalam pemrosesannya, dari sejak proses awal perencanaan sampai dengan penetapannya, begitu pula jika dalam pelaksanaannya diperlukan adanya penyesuaian-penyesuaian. Proses dan prosedur yang tanpa melibatkan lembaga politik ini dianggap suatu kelemahan. Padahal dukungan politik yang tercermin melalui lembaga perwakilan ini merupakan proyeksi dari dukungan dan partisipasi masyarakat. Inilah sesungguhnya bahwa suatu perencanaan itu bukan hanya memerlukan landasan hukum untuk menunjang operasionalnya, melainkan juga memerlukan dukungan dan partisipasi masyarakat luas.

Adapun sistem lain yang dewasa ini berlaku di Negara kita adalah sistem yang merupakan perpaduan (kombinasi) dari kedua sistem di atas, namun tentunya diupayakan untuk menghilangkan a-

tau minimal mengurangi faktor kelemahannya. Ditilik dari proses dan prosedurnya, gagasan umum tentang pembangunan--yang kerap dirancang oleh pihak pemerintah melalui tangan dan buah pikir para pakar dari berbagai bidang--diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR sebagai penjelmaan rakyat menerima rancangan--yang telah digodog dari berbagai aspek teknik dalam menjangkau tujuan akhir--untuk dibahas oleh para anggotanya selaku wakil-wakil rakyat.

Kemudian, MPR atas nama rakyat menetapkan gagasan itu sebagai garis-garis besar haluan pembangunan. Untuk menjabarkan lebih lanjut sehingga menjadi konkret mengenai tahap-tahapnya dan sasaran-sasarannya sekaligus pembiayaannya dilimpahkan tugas dan wewenangnya kepada Presiden/Mandataris MPR dalam bentuk penugasan dan pemberian wewenang. Atas dasar ini, Presiden kemudian mengeluarkan keputusan yang jangka waktu berlakunya lima tahun sebagai penetapan rencana pembangunan. Hal ini kemudian lazim dinamai Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA).

Koherensi antara aspek teknik, yuridik, ekonomi, dan politik/demokrasi tidak hanya tercermin dari proses perencanaan seperti terurai di atas, melainkan juga karena sebelum dikeluarkan keputusan Presiden, terlebih dahulu ditampung sumbangan pemikiran dari lembaga perwakilan rakyat dan lembaga-lembaga pemerintah (eksekutif), yaitu departemen dan non-departemen teknis termasuk saran-saran dari Daerah-daerah yang disalurkan melalui diskusi-diskusi antara Tim/ Teknis BAPPENAS serta Tim Departemen Dalam Negeri dengan BAPPEDA Propinsi dan para kanwil departemen dalam forum Konsultasi Intensif di daerah-daerah. Dalam tautan ini tidak kalah pentingnya peran serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang tentunya dapat memberikan masukan-masukan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan. Dengan demikian meskipun formalnya rencana itu ditetapkan dengan Keputusan Presiden selaku pimpinan Eksekutif Pemerintahan, tetapi aspirasi politis dari lem-

baga perwakilan rakyat terserap untuk kedua kalinya; pertama, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat pada waktu membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan kedua dalam membahas sumbangan pikiran DPR yang diberikan kepada Presiden dalam penyusunan REPELITA, terutama dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Aspek teknis dan aspirasi daerah juga terserap melalui jalur Konsultasi Intensif tadi. Dengan demikian kebijakan Pimpinan Eksekutif Pemerintah mendapat dukungan yang luas dari segenap strata masyarakat, sehingga semua pihak merasa terikat dan berkewajiban untuk turut melaksanakan rencana itu dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kedudukan, tugas dan kesempatan kemampuan masing-masing<sup>4)</sup>. Dengan demikian perencanaan mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap perumusan kebijaksanaan Negara yang di-ejawantahkan dalam berbagai jenis peraturan (GBHN, undang-undang, peraturan pemerintah, keppres, permen, perda dan seterusnya).

Selain itu, perencanaan berpengaruh juga terhadap perimbangan-perimbangan kekuasaan politik dan melalui variabel ini juga mempengaruhi kebijaksanaan. Oleh karena perencanaan mencakup penguraian tujuan-tujuan, maka perencanaan juga berarti memancing konflik-konflik. Walaupun disadari bahwa karakteristik penegakan hukum dalam pembangunan dipersiapkan untuk menghadapi dan menyelesaikan konflik. Menurut seorang pakar sosiologi hukum<sup>5)</sup>, situasi konflik di sini terutama timbul oleh karena pembangunan lebih berorientasi kepada sasaran, sehingga hukum yang menekankan

---

4). Ateng Syafrudin, *Bahan-bahan Penataran "Administrative Organization And Planning*, Kerja sama Hukum Indonesia Belanda, FH. UGM Yogyakarta, 10-15 Juli 1989, passim.

5). Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru Bandung, tanpa tahun, hlm.122

prosedur akan banyak dirasakan sebagai hambatan. Justru itulah dalam hal demikian, maka dibutuhkan perencanaan yang teliti, cermat, terarah dan terpadu. Sehingga dalam konteks ini, fungsi hukum dapat memberikan "arahan dan panduan" melalui interpretasi-interpretasi yang memberikan landasan dalam perumusan kebijaksanaan dan memberikan kepastian dalam bertindak; serentak dengan ini adanya pengawasan yang efektif dan efisien dari berbagai pihak terhadap situasi demikian tadi.

## 2. Keterhubungan Antarkaidah Hukum Dalam Bidang Perencanaan Kota

Di dalam lingkup perencanaan kota, maka "kota" dapat dijelaskan baik dari segi struktural maupun fungsional. Bila dihubungkan dengan segi strukturalnya, maka kota itu dapat diartikan sebagai suatu area/daerah atau wilayah yang secara administratif memiliki batas-batas yang di dalamnya terdapat komponen-komponen yang meliputi antara lain : penduduk dengan ukurannya (population size); sistem ekonomi, sistem sosial, sarana maupun infrastruktur yang kesemuanya merupakan sebagai satu kelengkapan keseluruhan. Sedangkan dari segi fungsionalnya pengertian kota dapat diartikan sebagai pusat pemukiman penduduk maupun pusat pertumbuhan dalam sistem pengembangan kehidupan sosio-kultural yang yang berdimensi luas <sup>6)</sup>. Dari manapun kita memandang, pada dasarnya berawal dan berabermuara pada peranan manusia di dalamnya amat nenentukan.

Tingkah laku manusia adalah suatu aspek yang penting dalam peninjauan kota dan perencanaan kota. Karena manusia itu bersegi banyak dan mengingat pula permasalahan kota itu sendiri merupakan suatu sistem dinamik yang sedemikian kompleksnya, maka pertimbangan berbagai aspek maupun disiplin ilmu seyogianya mampu diperta-

---

6). Slammet Ryadi, A.L, *Tata Kota Suatu Pendekatan Dari Aspek Kesehatan Lingkungan*, Bina Indra Karya, Surabaya, 1984, hlm. 5

utkan secara lintas sektoral dan lintas bidang melalui perencanaan yang bersifat inter dan multi disipliner, dalam hal ini kajian yuridis tentang perencanaan kota pun mengait pada pertimbangan tersebut. Di bawah ini akan digambarkan secara selintas bagaimana keterhubungan antarkaidah hukum itu sendiri maupun dengan disiplin ilmu lain yang berkenaan dengan perencanaan kota.

Diberbagai literatur yang berkenaan dengan kota dan perencanaan kota, kerap terdapat batasan dan pengertian "kota" dan "perencanaan kota". Namun dalam bagian ini, tidak dimaksudkan untuk mengkaji dan/atau meperbandingkan antara yang satu dengan lainnya dari berbagai literatur, tetapi dikaji dari penelusuran peraturan perundang-undangan yang mengait dengan "kota" dan perencanaan kota".

Apabila ditelusuri berbagai peraturan yang berkenaan dengan "kota" dan "perencanaan kota", maka tak pelak lagi kita akan temukan peraturan produk kolonial Belanda yang dibuat di masa kemerdekaan. Peraturan tersebut adalah Stadsvorming Ordonantie 1948 (stb.1948 No.168) dan peraturan pelaksanaannya yakni Stadsvorming Verordening 1949 (Stb. 1949 No.40) keduanya lazim disingkat dengan SVO dan SVV yang kini masih tetap berlaku. Dasar pembentukan kedua peraturan ini antara lain disebutkan sebagai "peraturan untuk menjamin pembentukan kota yang dipertimbangkan dengan seksama, teristimewa untuk kepentingan pembentukan kembali secara cepat dan tepat dari daerah-daerah yang ditimpa bencana peperangan". Adapun SVO dan SVV tersebut masih berlaku di Negara kita adalah berdasarkan stelsel perundang-undangan kita, yang melalui ketentuan-ketentuan Aturan Peralihan ketiga Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku dan juga oleh UU. No 14/1970 Pasal 26, bahwa selama belum diganti/dicabut berlakunya dengan perundang-undangan yang baru, ia tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar atau peraturan yang lebih tinggi (sesuai perinsip hirarki peraturan perundang-undangan).

Perihal batasan-batasan yang berkenaan dengan pengertian umum tentang Rencana Kota dan Aturan-aturan Pembentukan Kota diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 7 SVO. Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 3, dapatlah dikatakan bahwa Rencana Kota adalah :

"Suatu "keputusan" yang ditetapkan oleh Dewan ( maksudnya Pemerintah Daerah ex Ps. 13 ayat (1) UU. No. 5/1974, pen) menurut syarat-syarat yang diatur dalam/oleh peraturan pemerintah yang berisi garis-garis besar daerahnya tentang keadaan pembentukan kota yang ada, rencana-rencana khusus yang telah ditetapkan, peruntukan tanah yang telah direncanakan lebih lanjut dengan membedakan lima lingkungan utama peruntukan sedemikian rupa sehingga unsur-unsur yang terpenting untuk pembentukan kota yang selanjutnya beserta perbaikan bagian-bagian kota yang ada, demikian pula kota yang telah direncanakan satu sama lain nampak ada hubungannya"

Dari ketentuan tersebut ada empat hal yang penting yaitu :

- a. Dewan Kota (Pemerintah Daerah) menetapkan suatu rencana kota. Dewan tersebut juga berwenang untuk menetapkan rencana kota sebagian demi sebagaia, dan berkewajiban untuk meninjau kembali rencana it apabila dirasa perlu;
- b. Rencana kota harus mencakup peruntukan daerah-daerah yang diperlukan untuk perumahan, perusahaan dan perdagangan, perlengkapan-perengkapan sosial, teknis, dan kesehatan yang diperlukan;
- c. Memajukan kegiatan yang cocok dari pemakaian tanah, lalu lintas baik yang bersifat setempat maupun regional;
- d. Penyediaan perusahaan yang memenuhi syarat sosial, ekonomi, dan kesehatan.

Pengertian rencana kota ini lebih lanjut oleh SVV Stb. 1949 No. 40 dijelaskan :

Pasal 1. Rencana Kota menunjukkan dan memuat suatu perkembangan kota yang sesuai dengan sifat-sifat kemasyarakatannya dan sifat-sifat geografisnya serta pertumbuhannya yang dapat diduga-dugakan. Rencana itu harus menuju kepada memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang seimbang dari semua golongan penduduk sesuai dengan sifat-sifatnya dan harus menuju pelaksanaan tugasnya (fungsi) yang harmonis sebagai kota dalam keseluruhannya, segala sesuatunya dalam

hubungan yang tepat dengan sekitarnya serta dengan mengindahkan fungsi kota itu dalam hubungannya dengan segala sesuatu.

Pasal 2. Berdasarkan apa yang tersebut dalam Pasal 1, Rencana Kota itu selain apa yang tersebut dalam Pasal 3 ayat (1) SVO harus juga memuat sekurang-kurangnya ketentuan-ketentuan yang berikut :

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 selanjutnya diperlukan.
2. untuk memajukan kegiatan yang cocok dari pemakaian tanah, dari lalu lintas yang lancar dan aman, yang bersifat setempat dan antartempat.
3. untuk melindungi pekerjaan-pekerjaan atau kompleks-kompleks yang dipandang penting dari sudut sejarah, kebudayaan atau keindahan, untuk mencegah peniadaan kepermaian dan untuk menambah terwujudnya keindahan baru.
4. untuk menambah perumahan yang memenuhi sebaik-baiknya syarat sosial, ekonomi dan kesehatan, sesuai dengan adat dan kebutuhannya, teristimewa pula bagi golongan-golongan penduduk yang kurang mampu.

Dari ketentuan tersebut di atas ada beberapa hal yang hendak ditelaah secara khusus berkenaan dengan perihal "kota" dan "perencanaan kota". Secara hipotetis dapat dikemukakan bahwa ternyata untuk mengkaji masalah "kota" dan "perencanaan kota" itu benar-benar mesti dilakukan pendekatan secara inter dan multidisipliner, supaya dalam pengambilan konklusinya nanti tidak bias. Untuk keperluan pemaparan Kerangka Pemikiran Penelitian ini, maka akan diungkap secara sekilas tentang keterhubungan kaidah hukum dalam masalah "kota" dan "perencanaan kota", dengan beranjak dari ketentuan SVO dan SVV sebagai titik tolak analisisnya.

Dari kedua ketentuan tadi ada beberapa komponen yang

menunjukkan keterhubungan antarkaidah hukum yakni :

- a. Bahwa wewenang menetapkan suatu rencana kota terletak pada Pemerintah Daerah. Karenanya, kaidah-kaidah, dan pranata-pranata hukum Pemerintahan daerah mempertunjukkan kepentingannya; yang dewasa ini rujukan yuridis formalnya pada UU No. 5/1974. Di dalam UU.No.5 /1974 memberikan wewenang yang luas untuk menetapkan kebijaksanaan serta menentukan keputusan-keputusan yang tepat untuk menyusun perencanaan kota. Pemerintah Daerah sudah turut serta dalam sistem koordinasi terhadap berbagai program pembangunan yang dilaksanakan di daerah. Hal ini terkait dengan kedudukan Kepala Wilayah (Pasal 30 dan 81 UU. No. 5/1974 yo PP No. 6/1988). Tentang sejauhmana penjabaran kewenangan Pemerintah Daerah ini dalam pembentukan perencanaan kota akan diungkap dalam bagian lain di bawah nanti.
- b. Bahwa di dalam "renacana kota" memuat pula perencanaan, penggunaan, dan peruntukan tanah. Ditilik dari maksud ketentuan ini, nyata bahwa di dalam pembentukan "perencanaan kota" menyinggung pula kaidah-kaidah hukum agraria. Di dalam UU Pokok Agraria No. 5/1960 khususnya Pasal 2 menyatakan bahwa hal-hal yang menyangkut bumi, air dan ruang angkasa dikuasai oleh Negara. Hak menguasai dari Negara ini, antara lain memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, peresediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. Hak Menguasai dari Negara ini dapat dikuasakan antara lain kepada Daerah Otonom (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Dalam perkembangannya istilah "hak penguasaan" ini (untuk pertama kali digunakan dalam PP. 8/1953) diubah menjadi "hak pengelolaan" (istilah yang dipergunakan oleh Peraturan Menteri Agraria No.9/1965). Kemudian diulangi lagi oleh Permendagri No.6/1972 khususnya Pasal 12 ayat (5) yo Permendagri No.5/1973. Pasal 28 dan dipertegas lagi oleh Permendagri No.1/1977. Jadi daerah otonom pun ada dasar hukumnya dalam "hak pengelolaan".

Yang berkait erat dengan ketentuan Pasal 2 UUPA di atas adalah ketentuan Pasal 14 UUPA yang intinya memberikan tugas, kewajiban dan wewenang kepada pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Diatur lebih lanjut bahwa Pemerintah Daerah mengatur, peruntukan, penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing (Pasal 14 ayat (2) dan (3) UUPA). Ditegaskan dalam Memori Penjelasan II/8 UUPA menyebutkan bahwa tanah untuk persediaan, peruntukan, dan penggunaannya harus melalui perencanaan. Dari sinilah beranjak telaahan tentang *Land Use Planning* dan *Land Consolidation* dalam kerangka perencanaan kota melalui analisis keagrariaan, misalnya tentang "pencabutan hak atas tanah" (ex UU No. 20/1961 jis Inpres No. 1/1976, Permendagri No. 15/1975, dan Permendagri No. 2/1985 tentang pembabasan tanah untuk keperluan pemerintah.

- c. Bahwa dalam rangka penyusunan suatu "rencana kota", harus didasarkan pada aspek lingkungan hidup. Faktor lingkungan hidup ini menjadi sangat penting, karena tujuan perencanaan kota bukan hanya semata-mata mengejar tercapainya wujud kota secara fisik, melainkan justru yang utama adalah untuk lebih menciptakan nilai-nilai akan kualitas lingkungan hidup yang lebih baik. Kesadaran ini mendapat legitimasi dalam Undang-undang Pokok Lingkungan Hidup No. 4/1982. Satu hal yang penting dalam konteks ini adalah bahwa Pembangunan berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan berencana menggunakan dan mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup (Pasal 1 butir 13 UU No. 14/1982).

Dalam masa akhir-akhir ini, perhatian terhadap lingkungan hidup telah menjadi bagian dari segala macam perencanaan fungsional. Inilah sebabnya mengapa mengenai perhatian terhadap lingkungan, teori-teori, konsep-konsep, dan praktek-praktek

yang ada menjadi sangat penting, tetapi terkadang diabaikan. Hal ini tidak berarti dalam perencanaan kota tidak mempunyai wawasan lingkungan, namun hanya menunjukkan bahwa artikulasi ini telah berlangsung. Kualitas lingkungan hidup mencerminkan efek sosial-higienis dan estetis masyarakat kota.

- Ringkasnya, karena pembangunan kota mengubah keadaan fisik lingkungan alam menjadi lingkungan buatan manusia, maka perubahannya haruslah memperhitungkan kelangsungan fungsi lingkungan alam agar tidak merugikan manusia itu sendiri. Ini berarti bahwa perencanaan ruang akan penggunaan tanah menjadi penting sebagai ikhtiar mengubah lingkungan alam tanpa kerusakan.
- d. Dari sekian banyak masalah yang melingkupi bidang "perencanaan kota, ada masalah yang sangat mendesak untuk dipecahkan, yaitu masalah penggunaan ruang (tanah). Hal ini menyangkut permasalahan antara lain: terjadinya tumpang tindih/benturan berbagai kepentingan antarsektor dalam penggunaan ruang (tanah); meningkatnya frekuensi bencana alam antara lain berupa banjir dan longsor, rusaknya keseimbangan tata air, terjadi kekeringan, tumbuhnya perumahan kumuh, kemacetan lalu lintas, sulitnya mendapatkan air tanah dan lain sebagainya. Sehubungan dengan itulah masalah perencanaan kota berkait erat dengan masalah tata ruang dan tata guna tanah. Dari sini melahirkan pula kaidah-kaidah dan pranata-pranata hukum baru, yang hendak dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tata ruang dan peraturan perundang-undangan tata guna tanah.

### 3. Penjabaran Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Perencanaan Kota

Dimulai dari Undang-Undang Dasar 1945, bahwasannya apabila diteliti dari bagian Pembukaan dan pasal demi pasal di Batang Tubuh, tidak terdapat satu pun kata "kota". Namun hanya dapat kita dapati secara tersirat dalam bagian Penjelasannya, yakni Penje-

lasan Pasal 18 dengan menyebut : "Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil" (kursif, pen). Maksud "daerah" di sini dapat diperluas maknanya sehingga mencakup pengertian "kota". Konstataasi ini didapat dari makna bahwa daerah yang lebih kecil dari propinsi (Tingkat I) itu dapat berarti "Daerah Tingkat II"; dan Daerah Tingkat II ini terdiri atas kabupaten dan kotamadya. Hal ini tentunya merujuk pada pengertian sekarang ini.

Sebagai implementasi dari Pasal 18 UUD 1945, maka perihal "kota" di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1988 dimasukkan bidang Pembangunan Daerah seperti ternyata di dalam Bab IV.D.12.g yang berbunyi :

"Pembangunan perkotaan perlu dilanjutkan dan dilaksanakan secara terencana dan terpadu dengan memperhatikan perkembangan penduduk, sehingga menjamin lingkungan yang sehat untuk hidup, bekerja dan berusaha. Dalam hal ini perlu selalu diperhatikan keserasian hubungan antara kota dan daerah pedesaan sekitarnya, antara kota dan kota sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan dalam kota itu sendiri dengan tetap memelihara nilai sosial budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa. Perhatian khusus perlu diberikan pada perbaikan pengelolaan perkotaan"

Timbul pertanyaan siapakah yang mempunyai tugas, kewajiban dan wewenang merencanakan dan melaksanakan pembangunan kota ? Seperti telah disitir di atas bahwa berdasarkan ketentuan SVO dan SVV, wewenang dan tanggung jawab pengelolaan dan pembangunan kota terletak di tangan Pemerintah Daerah. Dimaksud dengan "Pemerintah Daerah" menurut UU. No. 5/1974, Pasal 13 ayat (1) adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah dalam kedudukan dan fungsinya yang lain disebut atau merangkap pula sebagai Kepala Wilayah (Pasal 77) dan Pasal 79 dan selanjutnya menentukan bahwa Kepala Wilayah ini disebut juga Penguasa Tunggal yang wajib : memimpin pemerintahan; menkoordinasikan pembangunan; dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Dari sinilah terbit tugas, kewajiban dan wewenang antara lain salah satunya adalah : menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-

instansi vertikal dan instansi-instansi vertikal dengan Dinas-dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

Adapun dalam diri "Kepala Daerah" terdapat dua fungsi yaitu: a. Fungsi Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan Daerah; dan b. Fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Kemudian perihal otonomi daerah, lebih lanjut Pasal 11 menentukan bahwa "titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II". Menurut Penjelasannya, dimaksudkan yaitu dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan; dengan pertimbangan bahwa DT. II-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut. Jadi dari ketentuan-ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Walikota Kepala Daerah Tingkat II oleh karena meliputi wilayah Kotamadya yang pada umumnya berupa "kota", dengan sendirinya berbagai masalah "perkotaan" menjadi tanggung jawabnya. Tentu termasuk di dalamnya perihal "perencanaan kota".

Untuk lebih memantapkan pembangunan daerah, maka dalam rangka ini dibentuk Unit Perencanaan Daerah yang bernama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) berdasarkan SK. Mendagri No. 185/ 1980 jo PERDA Kotamadya DT. II Bandung No.24/PD/81). Tugas pokok BAPPEDA adalah a. Membantu Walikotamadya Kepala Daerah dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan serta penilaian atas pelaksanaannya; b. Berkewajiban mengusahakan keterpaduan antara rencana Nasional dan Daerah. Satu di antara sejumlah fungsi BAPPEDA adalah melakukan koordinasi perencanaan di antara Dinas-dinas, satuan organisasi lain dalam lingkungan Pemerintah Daerah, Instansi-instansi Vertikal dan Badan-badan yang berada di Kotamadya Bandung.

Dalam kaitan dengan bidang "perencanaan kota", maka yang berada di bawah koordinasi BAPPEDA itu adalah antara lain Dinas Tata Kota dan Dinas Pekerjaan Umum. Dinas Tata Kota untuk Daerah Tingkat II Kotamadya Bandung dibentuk berdasarkan PERDA No. 12/PD/1980. Tugas Pokok Dinas Tata Kota adalah antara lain "melaksanakan sebagian urusan rumah tangga Daerah berdasarkan penyerahan hak dalam rangka otonomi daerah di bidang Tata Kota". Sedangkan Dinas Pekerjaan Umum yang juga "milik" Daerah seperti halnya BAPPEDA dan Dinas Tata Kota untuk Kotamadya Bandung dibentuk berdasarkan PERDA No.11/PD/1980 mempunyai tugas pokok "melaksanakan sebagian urusan rumah tangga Daerah berdasarkan asas desentralisasi dan melaksanakan tugas pembantuan yang diserahkan kepadanya di bidang pekerjaan umum, tidak termasuk planologi kota, kebersihan, pertamanan, pengawasan dan perizinan" (mengenai tugas-tugas di bidang Pekerjaan Umum telah ditentukan dalam Undang-undang No.11/1950 Tentang Pembentukan Propinsi Jawa Barat, Undang-undang No. 14/1950 Tentang Pemerintahan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Jawa Barat, PP No. 18/1953 Tentang Penyerahan sebagian urusan Pemerintah Pusat mengenai Pekerjaan Umum, Keppres No 15/1984, Inpres 1/1976, dan berbagai peraturan pelaksanaan lainnya termasuk SKB Mendagri dengan Menteri PUTL).

Sejarah perkembangan perencanaan kota Bandung secara planologis dimulai sejak adanya rencana Karsten yang disusun sekitar tahun 1920. Pola perencanaan tersebut besar pengaruhnya terhadap pembangunan dan perencanaan selanjutnya. Perkembangan kota sebagai akibat pertambahan penduduk yang pesat serta perkembangan regional Jawa Barat dan hinterland kota Bandung, menuntut adanya pemikiran perencanaan pola pengembangan Wilayah Bandung Raya dalam rangka dekonsentrasi planologis. Perencanaan dan pembangunan kota Bandung ini makin berkembang lagi dengan adanya program bantuan baik dari pemerintah Pusat (Inpres, PERUMNAS, pembangunan jalan, dan sebagainya), Pemerintah Propinsi (Ingub),

dan badan-badan dunia seperti UNICEF (KIP) BUDS/ADB, dan sebagainya. Dengan adanya tuntutan perkembangan yang pesat, kendati kota Bandung telah mempunyai RIK, RDTK, dan RTRK, namun kesulitan dalam penyusunan rencana kota tetap ada. Dapat disebut misalnya : terbatasnya biaya dan aparat perencanaan, adanya daerah-daerah built-up yang terlanjur berkembang secara liar, masalah koordinasi pembangunan dengan Instansi-instansi yang terlibat langsung dalam pembangunan kota, masalah tanah, baik yang menyangkut aspek teknis maupun sosial, makin terbatasnya ruang di dalam kota, dan masalah hukum yang menyangkut keadilan dan kepastiannya.

Dari kerangka pemikiran seperti terurai diatas, penelitian ini beranjak. Sudah barang tentu hal-hal yang terkait dengan aspek teori, konsep-konsep, gagasan, pendapat, dan sejenisnya, menjadi pertimbangan penting dan perlu dalam upaya mengkaji ASPEK-ASPEK HUKUM DALAM PERENCANAAN KOTA DI DAERAH TINGKAT II KOTAMADYA BANDUNG.

#### F. Metode Penelitian

Mengingat permasalahan perencanaan kota itu sendiri merupakan suatu sistem dinamika yang multi-kompleks, maka pertimbangan berbagai aspek secara ilmiah perlu dipertemukan melalui pendekatan lintas sektoral, inter dan multi disipliner. Dalam tautan ini, termasuk kajian dan penelitian dari aspek hukum pun demikian. Artinya, bahwa pendekatan yang digunakan meliputi segi-segi Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintahan di Daerah, Hukum Tata Negara, Hukum Antarwewenang, Hukum Lingkungan, dan Hukum Agraria, serta di sana sini terkait pula dengan disiplin Ilmu Politik, Ekonomi, Administrasi Negara dan Planologi Kota. Namun demikian titik berat penelaahan, pengkajian, dan penelitiannya terletak pada aspek Hukum Pemerintahan di Daerah dan Hukum Administrasi Negara. Adapun penglibatan disiplin lainnya adalah sekadar sumbangan teori dan keperluan analisis.

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif, dalam arti melakukan studi berbagai peraturan perundang-undangan, bahan-bahan dan dokumen-dokumen hukum, berbagai literatur hukum dan non hukum. Jadi, menggunakan berbagai sumber baik primer, sekunder maupun tertier. Namun demikian tetap mempertimbangkan penggunaan metode empirik, yakni menggali informasi data dari sumber primer, dalam hal ini dari para pejabat dan para petugas yang terkait dengan perencanaan kota, melalui teknik wawancara dengan alat kuesioner sebagai pedoman.

Selanjutnya, sebagai cara menganalisisnya digunakan analisis kualitatif. Artinya, tidak menggunakan perhitungan angka-angka, rumus-rumus, dan perhitungan eksakta lainnya sebagai alat bantu analisis, namun dasar analisisnya menggunakan berbagai metode penafsiran hukum, perbandingan hukum, dan studi kasus. Untuk ini terlebih dahulu digambarkan secara deskriptif-eksploratif.

Tempat dan waktu penelitian dilakukan sebagai berikut :

- a. Tempat penelitian dilakukan terutama di Kantor Walikota Kotamadya Bandung (Balai Kota) Jl. Wastu Kencana Bandung, Departemen Dalam Negeri RI, khususnya Direktorat Jenderal PUOD Jakarta; Departemen Pekerjaan Umum, khususnya Direktorat Jenderal Cipta Karya; BAPPEDA Prop. Jawa Barat; Perpustakaan.
- b. Waktu (schedule) Penelitian :
  - Tahap Persiapan : Juli - September 1989
  - Tahap Lapangan : Oktober - Desember 1989
  - Tahap Pengolahan : Januari - Maret 1990
  - Tahap Laporan : April - Juni 1990