

**Sistem Hukum yang Representatif
dalam Upaya Penegakan Hukum
di Wilayah JABOPUNJUR**

Sistem Hukum yang Representatif dalam Upaya Penegakan Hukum di Wilayah JABOPUNJUR

Pembaca :
Prof. Dr. M. Daud Silalahi, SH

Editor :
Masayu S. Hanim

Penulis :
Masayu S. Hanim
Septiawan S. Kurnia
Yenrizal



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

KATALOG DALAM TERBITAN

Hanim, Masayu S.

Sistem Hukum yang Representatif dalam Upaya Penegakan Hukum di Wilayah JABOPUNJUR/Masayu S. Hanim; Septiawan S. Kurnia; Yenrizal. Jakarta : PMB-LIPI, 2005.

v, 145 hlm., 21 cm

ISBN: 979-3673-82-6

1. PENEGAKAN HUKUM JABOPUNJUR

340.115

Penerbit : LIPI Press, Anggota IKAPI
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. 314 0228, 314 6942 Fax. 314 4591
e-mail: bmrlipi@uninet.net.id
lipipress@uninet.net.id

SISTEM HUKUM YANG REPRESENTATIF DALAM UPAYA PENEGAKAN HUKUM DI WILAYAH JABOPUNJUR

Copyright© 2005 Puslit. Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI
Gedung Widya Graha, Lt. VI & IX
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan
Telp/Fax.: (021) 5701232

KATA PENGANTAR

Penelitian tahun 2005, mencari rekomendasi bentuk dan mekanisme hukum lingkungan yang representatif untuk memperbaiki kerusakan lingkungan yang demikian parah, khususnya di wilayah Jakarta, Bogor, Puncak dan Cianjur (JABOPUNJUR).

Berdasarkan hasil penelitian tahun 2003 dan 2004, terlihat sebuah kelemahan yang merupakan titik permasalahan dalam penegakan hukum lingkungan dan tata ruang di JABOPUNJUR. Hal ini menjadi akar masalah yang akan dipecahkan melalui sebuah rekomendasi model sistem hukum lingkungan. Rekomendasi dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan penataan ruang di JABOPUNJUR untuk masa selanjutnya. Rangkaian dari rekomendasi ini terbagi atas beberapa titik lemah sesuai dengan akar masalah.

Pembahasan mengenai model sistem hukum tetap mengacu pada kerangka pikir penelitian ini, yang mendasarkan diri pada keterkaitan sebuah sistem. Sistem tersebut terdiri dari sebuah interaksi antara sub sistem-sub sistem yaitu *pertama*, aparat pemerintahan, *kedua*, pengusaha, dan *ketiga*, masyarakat.

Dalam konteks pendekatan ekosistem, tiga sub sistem di atas ditambah lagi dengan sub sistem lingkungan itu sendiri. Lingkungan dianggap juga mempunyai kepentingan, dalam arti kata punya hak hidup dan hak untuk berkembang. Inilah yang dikatakan perubahan dari paradigma antroposentris ke arah antroposentrisme ekosistemik.

Semua unsur tersebut memegang peranan penting. Mereka saling berinteraksi membentuk sebuah mekanisme yang menyebabkan terjadinya bias regulasi dalam sistem pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu, interaksi antara semuanya menduduki peranan utama. Interaksi antara semua unsur tersebutlah, penelitian sekarang ini memfokuskan diri. Bahasannya akan dibagi dalam beberapa bagian, sesuai dengan mekanisme dalam kebijakan

publik. Masing-masing bahasan tersebut, sekaligus menjadi rekomendasi.

Proses pembuatan produk hukum lingkungan menjadi arahan awal dalam munculnya produk hukum yang mengatur wilayah Jabopunjur. Hal penting yang harus ada di sini adalah keterkaitan semua unsur yaitu para *stakeholder* dalam melakukan urun rembung kebijakan publik yang mengatur wilayah Jabopunjur. Sesuai mekanisme pendekatan sistem, semua unsur yang merupakan sub sistem harus terlibat dari awal, sejak dari peraturan perundang-undangan dirancang dan kemudian ditetapkan. Hal ini untuk mengakomodasi kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dengan aturan di atas kertas. Kondisi lingkungan juga harus dipertimbangkan, karena di sini ada hak hidup dan berkembang bagi seluruh ekosistem. Oleh karena itu, dalam proses pembuatan produk hukum tentang tata ruang dan lingkungan di JABOPUNJUR harus bisa mengadopsi semua kepentingan tersebut sebagai suatu sistem hukum yang representatif dalam upaya penegakan hukum di wilayah JABOPUNJUR khususnya.

Jakarta, 5 Desember 2005

Tim Peneliti

Masayu S. Hanim

Septiawan Sentana Kurnia

Yenrizal

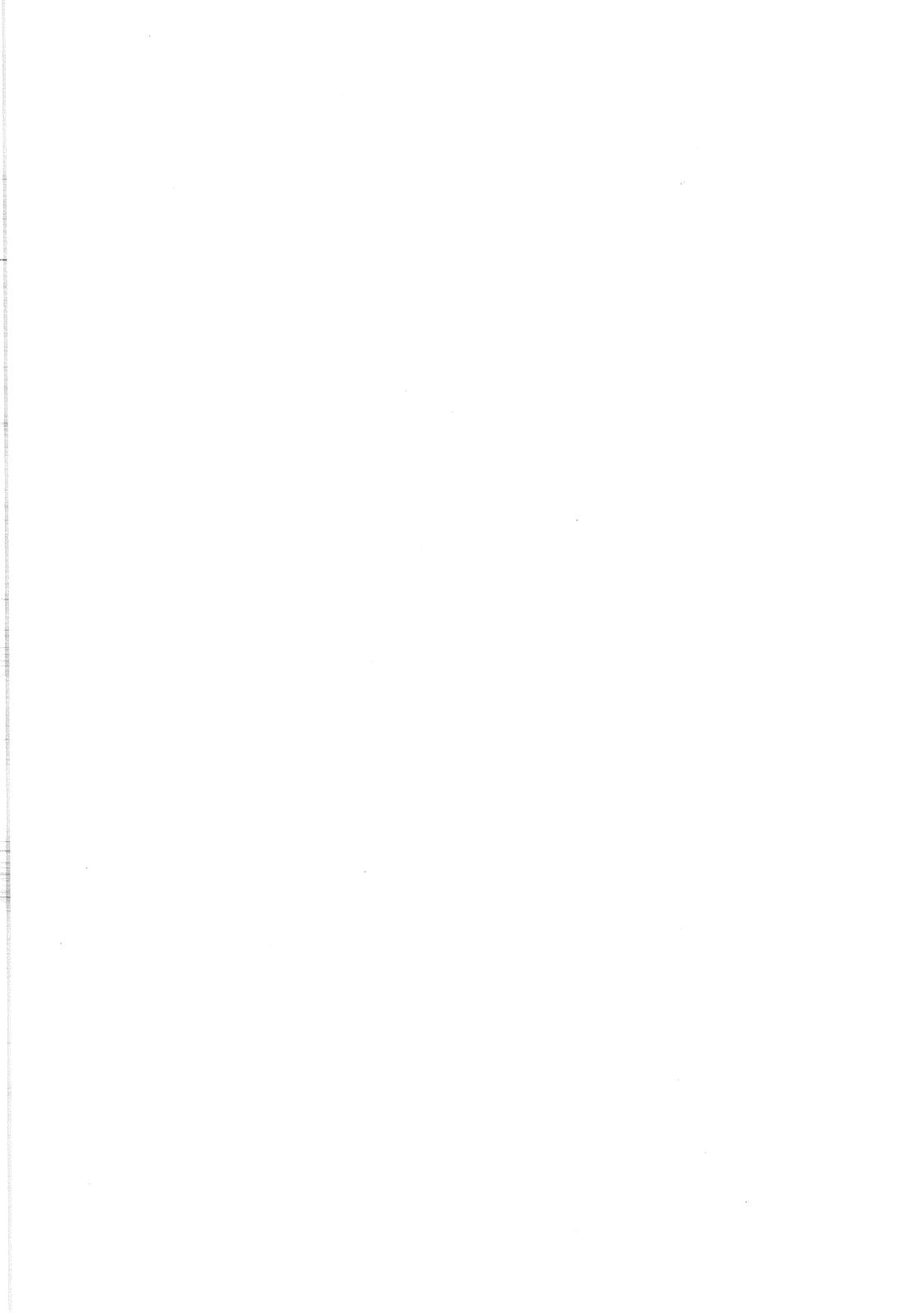
DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Permasalahan	4
2. Tujuan	4
3. Metodologi.....	5
4. Metode Pengumpulan Data.....	6
5. Unit Analisis	6
6. Partisipan Penelitian	6
7. Analisis Data.....	7
8. Lokasi Penelitian	7
9. Kerangka Kajian	7
A. Pendekatan Sistem Sosial	11
B. Pendekatan Sistem Penegakan Hukum.....	15
C. Kerangka Konseptual.....	17
10. Hasil yang telah dicapai.....	20
11. Aspek Strategis	20
BAB II TINJAUAN TEORITIS KONSEP HUKUM LINGKUNGAN	23
1. Konsep Lingkungan dalam Filosofis Sunda	24
2. Etika Lingkungan	25
a. Antroposentrisme	26
b. Biosentrisme.....	28
c. Ekosentrisme	29
3. Sistem Hukum Lingkungan	31

BAB III	HASIL PENELITIAN	
	PARADIGMA SOSIAL BUDAYA MENUJU SISTEM	
	HUKUM LINGKUNGAN YANG REPRESENTATIF	39
1.	Sistem Masyarakat/Pengusaha.....	40
	a. Orientasi Tanah di Tatar Sunda	40
	b. Kaum Pendatang.....	43
2.	Sistem Pemerintahan	48
	a. Pendapatan Asli Daerah dan Korupsi.....	48
	b. Kelemahan Aparat	50
	c. Gaji Aparat Kecil dan Tidak Ada Dana Operasional Pengawasan Lapangan	53
	d. Pelatihan Aparat	56
	e. Harapan pada Otonomi Daerah	58
	f. Koordinasi yang Tidak Sektoral/Terpadu.....	59
3.	Sistem Penegakan Hukum	61
	a. Pengondisian <i>Eco-sensitivity</i>	61
	b. Ketegasan Hukum	65
	c. Perizinan sebagai Instrumen Pengendalian Penaatan Lingkungan	68
	d. Unsur Hukum di Tata Ruang.....	71
4.	Sistem Perundang-undangan/Regulasi	73
	a. Mengacu UU Agraria	73
	b. Kelemahan Hukum Lingkungan.....	77
	c. Cara Memahami Hukum Lingkungan	79
	d. Proses Pembuatan Hukum Lingkungan.....	82
	e. Hal-hal Pokok dalam Upaya Pengelolaan JABOPUNJUR.....	85
	f. Paradigma Hukum Lingkungan.....	89
	g. Konsep Koordinasi Antar Lembaga	98

BAB IV REKOMENDASI LANGKAH-LANGKAH MENUJU MODEL SISTEM HUKUM LINGKUNGAN YANG REPRESENTATIF	103
I. Kondisi Parah Tata Ruang di Jabopunjur.....	103
II. Rekomendasi Langkah-Langkah Menuju Hukum Lingkungan yang Representatif	112
1. Proses Pembuatan Produk Hukum Lingkungan dan Tata Ruang	115
2. Materi Produk Hukum	121
3. Sosialisasi dan Peningkatan Pengetahuan Aparat Pemerintahan.....	127
4. Pelaksanaan Produk Hukum, Terutama <i>Punishment</i> dan <i>Reward</i>	130
5. Siklus Perundangan / Regulasi.....	134
 DAFTAR REFERENSI	 139

Lampiran



BAB 1

PENDAHULUAN

Sejak tahun 1960-an sampai sekarang, wilayah JABOPUNJUR (Jakarta, Bogor, Puncak, Cianjur) sudah menjadi perhatian pemerintah selaku pembuat kebijakan. Banyak peraturan telah dikeluarkan untuk pengelolaan wilayah ini. Terutama Puncak yang termasuk wilayah dua kabupaten (Bogor dan Cianjur), peraturan mulai dari undang-undang sampai peraturan daerah sudah pernah dibuat, namun kerusakan wilayah dan pembangunan tidak sesuai. Ternyata apa yang dikatakan pembangunan lebih berdampak pada kerusakan lingkungan, konsep konservasi lahan diabaikan sama sekali.

Hasil penelitian tahun 2003 adalah menitikberatkan pada jaringan pembuatan kebijakan publik yang berdampak pada kerusakan lingkungan di Kawasan JABOPUNJUR. Kekuasaan dan kewenangan pejabat publik dalam melihat wilayah ini dari segi sumberdaya alam dan tanahnya sangat memprihatinkan. Kehendak memperbaiki lingkungan Kawasan JABOPUNJUR masih belum jelas. Karena peraturan/regulasi yang dibuat oleh pejabat publik dan lembaga legislatif, dengan dalih untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat keseluruhan, pada kenyataannya hanya dinikmati oleh kalangan atas yang berkuasa saja bersama mitra, konco/kroninya dalam mengeksploitasi wilayah ini baik sumberdaya alam maupun lahannya.

Penelitian tahun 2004 menghasilkan suatu gambaran kuantitas dan kualitas dari penyalahgunaan hak dan wewenang para penguasa dengan mengkuantifikasi jumlah pelanggaran dan mengukur kualitas pelanggaran yang dilakukan dengan parameter kerusakan yang terlihat dikawasan ini. Diperkirakan bias regulasi atau pelanggaran peraturan dalam pelaksanaan sekitar 70 persen, dan 40 persen dari sisi materi, dengan parameter kasus-kasus yang ditemui.

Parameter kuantitas bias regulasi adalah: jumlah terjadi bias/ pelanggaran peraturan perundang-undangan yang mengatur wilayah Jabopunjur yang cukup tinggi, dengan indikator kerusakan yang sangat parah di Kawasan Jabopunjur. Jumlah yang cukup tinggi dari pelanggaran/ membiasnya peraturan tersebut karena ulah para pembuat kebijakan / pejabat yang menyelipkan kepentingannya pada peraturan yang tidak sempurna. Hal ini menjadi kesempatan bagi sebagian aparat/ pejabat untuk mencari celah memberikan perizinan dalam hal pembangunan sarana publik/bisnis, pemukiman penduduk yang tidak terkendali, seiring pula dengan perilaku masyarakat yang meniru/meneruskan bias regulasi yang bermula dari pembuat kebijakan.

Sedangkan kualitas bias regulasi diukur dengan parameter pada tingkat birokrasi yang mana (pejabat/instansi) yang lebih memungkinkan atau berkesempatan untuk melakukan bias regulasi. Ternyata dari birokrat yang paling tinggi (presiden) sampai tingkat bupati melakukannya dengan melalui kebijakan yang dituangkan melalui regulasi (dari Keppres, Kepmen, Kep Gub sampai SK Bupati)¹.

Parameter kualitas bias regulasi adalah penyebab kerusakan di Kawasan JABOPUNJUR di mana: terjadi inkonsistensi antara UU, Keppres dan Perda mengenai tata ruang dengan kenyataan di lapangan. Ketidakkonsistenan ini didasari, oleh sentralisasi pengaturan dari pemerintahan pusat yang tidak memiliki rincian acuan pengaturan yang sesuai dengan kondisi di lapangan. Ketidakkonsistenan itu ditambah pula dengan ketidak-komprehensifan pengaturan mekanisme pemrosesan perizinan dari berbagai instansi pemerintahan.

Dampaknya, koordinasi antar instansi pemerintah di daerah tidak berjalan dengan efektif. Misalnya instansi Badan Pertanahan

¹ Hanim, Masayu S, dkk; 2003, **Sistem Jaringan Pembuatan Kebijakan Publik yang Berdampak pada Penyalahgunaan Lahan di Kawasan JABOPUNJUR**, PMB LIPI, Jakarta. Hal 147

Nasional (BPN) daerah dengan instansi pemerintahan daerah tingkat dua, terjadi ketidakterpaduan. Masing-masing merasa memiliki kewenangan untuk berjalan sendiri-sendiri, berdasarkan perundang-undangan yang dikeluarkan, ketika pemrosesan perijinan dilakukan. Jadi kualitas bias regulasi dengan parameter perilaku pejabat publik dan publiknya yang menghasilkan bias regulasi dengan kualitas tinggi (KKN ditingkat pejabat tinggi, suap di tingkat pelaksana bawah dst), serta pembangkangan masyarakat yang tidak mengurus perizinan atau tidak mematuhi perundang-undangan. Di sisi lain penelitian tahun 2004 melihat upaya-upaya penegakan hukum apa saja dan bagaimana upaya itu dilaksanakan, berhasil atau tidak, dengan indikator perubahan tata ruang dan terjadi pencemaran di mana-mana. Kesimpulan umum dari penelitian tahun 2004 adalah penegakan hukum sangat berat untuk dilakukan².

Para pengamat dan pakar memahami bahwa selama ini pemerintah sudah melakukan sesuatu, tetapi kurang tepat bahkan menyimpang dari apa yang telah ditetapkan dalam undang-undang sehingga terjadi banyak kesalahan, lalai dan melihat dengan kaca mata pembangunan yang sempit saja. Untuk mencari jalan keluar dari realitas ini haruslah dengan cara mengurai benang kusut yang terjadi di wilayah ini, melalui salah satu jalan yakni penelitian.

Sejumlah besar regulasi itu belum membuat masyarakat menjadi teratur dan dapat diatur, bahkan yang melanggar peraturan itu lebih banyak ditingkat birokrat/ pemimpinnya sendiri, kemudian masyarakat yang diatur mengikuti langkah mereka. Terciptalah kesemerawutan aturan seperti sekarang ini, yang berdampak pada kehancuran baik fisik tanah dan air maupun moral bangsa kita. Persoalan tata ruang dan lingkungan JABOPUNJUR terlihat sudah demikian parah. Berbagai peraturan perundang-undangan sudah banyak di buat, namun belum juga memperlihatkan perubahan yang

² Hanim, Masayu S, dkk; 2004, **Kuantitas dan Kualitas Bias Regulasi dan Upaya Penegakan Hukum di Wilayah JABOPUNJUR**, PMB LIPI Jakarta. Hal. 219

signifikan. Hal ini terjadi karena peraturan tersebut yang belum maksimal menyentuh persoalan, serta keseriusan aparat untuk melaksanakannya. Akibatnya, beragam peraturan seperti tidak bisa menyentuh persoalan. Pelanggaran tetap terjadi dan kerusakan terus terlihat. Upaya membuat regulasi untuk perbaikan lingkungan telah dicoba namun belum juga menciptakan perubahan yang berarti.

Kita harus mengakui bahwa kondisi di Indonesia dalam hal pengetahuan dasar tentang hukum lingkungan relatif terbatas, kemudian bagaimana interaksi hukum dan lingkungan, masih belum dipahami secara tepat. Selain itu, hal penting lainnya adalah peningkatan kemampuan penyusunan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Hal-hal tersebut sangat berperan dalam implementasi hukum lingkungan, di mana peraturan perundang-undangan akan mampu menerjemahkan tujuan kebijakan secara efektif dan efisien di masyarakat. Sebaliknya, apabila kemampuan-kemampuan tersebut masih dimiliki secara minim atau terbatas, maka peraturan perundang-undangan juga akan sulit menerjemahkan kebijakan dan mencapai tujuan yang diharapkan.

Permasalahan

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut: **Bagaimana cara mengefektifkan hukum perundangan lingkungan, agar kerusakan dapat di perbaiki dan diantisipasi?.**

Tujuan

Tujuan dari penelitian ini untuk menemukan rekomendasi bentuk dan mekanisme sistem hukum lingkungan yang representatif agar dapat efektif dalam mengatur kawasan JABOPUNJUR. Hal ini untuk mencegah dan memperbaiki kerusakan di wilayah ini, dalam kurun waktu sekarang dan masa yang akan datang.

Metodologi

Pendekatan hukum pembangunan dan studi kasus dengan data/informasi dengan kekuatan diskripsi fakta. Dalam mendekati suatu sistem yang diduga terindikasi bias regulasi dalam pembuatan suatu kebijakan publik pendekatan yang paling mungkin dilakukan adalah dengan pencarian informasi yang sebanyak-banyaknya, dan cenderung pada melakukan investigasi tentang kasus-kasus yang akan diamati. Konsep informasi merupakan alat/cara untuk mencari kebenaran dari sistem birokrasi pemerintah pembuat kebijakan publik yang bias regulasi. Menurut Fisher³ ada berbagai pandangan yaitu:

Pertama, penggunaan istilah informasi untuk menunjukkan fakta atau data yang dapat diperoleh selama tindakan komunikasi berlangsung. *Kedua*, penggunaan istilah informasi untuk menunjukkan makna data. *Ketiga*, istilah informasi menurut teori informasi, yang menganggap informasi sebagai sejumlah ketidakpastian yang dapat diukur dengan cara mereduksi sejumlah alternatif pilihan yang tersedia. Menurut teori ini informasi berkaitan erat dengan situasi yang tidak pasti. Semakin tidak pasti suatu situasi, dan semakin banyak pula alternatif pilihan informasi yang dapat digunakan secara berturut-turut, dan tumpang tindih (reduktif), untuk mengurangi ketidakpastian tersebut.

Pencarian data tentang banyaknya jumlah perundangan/regulasi dengan perspektif besarnya kawasan yang telah berubah fungsi, dan bagaimana perubahan itu terjadi melalui pengambilan beberapa kasus. Penelitian ini menggunakan pendekatan **kualitatif**, dan merupakan studi kasus yang bersifat **eksplanatoris** karena pertanyaan penelitian membutuhkan penjelasan mengenai kasus-kasus yang diteliti.⁴

³ Fisher, Abrey.B; (1986) **Communication Theories**, New York, Random House, Terjemahan, Remaja Rosdakarya, Bandung

⁴ Yin, R.K. (1997) **Studi Kasus**, Raja Grafindo Persada, Jakarta; hal.8-14

Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data ialah dengan: *Pertama*, pengumpulan data sekunder (**analisis dokumentasi** dari undang-undang, Rencana Umum Tata Ruang dari Pusat sampai daerah, surat kabar, majalah, internet dan seterusnya.) mengenai permasalahan sistem hukum yang berlaku dan bagaimana hukum itu mengatur dan ditaati. *Kedua*, teknik **wawancara mendalam** (*in-depth interview*) dan *Focus Group Discussion* yang bertujuan untuk memperoleh konstruksi tentang konsep sistem hukum yang representatif dan upaya penegakan hukum lingkungan. Dalam menulis hasil penelitian kualitatif tim peneliti menulis butir-butir yang penting seperti apa yang diucapkan oleh nara sumber untuk penajaman hasil penelitian agar kualitas data lebih ditonjolkan.

Unit Analisis

Unit analisis dikaitkan dengan pertanyaan penelitian dan kerangka teori adalah tingkat individu yang mewakili organisasi atau lembaga yang terkait seperti para pemilik vila, para developer, aparat dan kelembagaan dinas yang terkait dengan perijinan lahan, LSM lingkungan hidup, dan para pakar planologi, lingkungan, ekologi, Kebijakan Publik, Administrasi Pemerintahan, Hukum, Pertanahan, dsb.

Partisipan Penelitian

Partisipan ditentukan secara *porpositive* yaitu: *pertama*, *multistakeholder* yakni para pemilik vila, para developer, aparat dan kelembagaan dinas yang terkait dengan perijinan lahan, terutama yang pernah melakukan kegiatan “perijinan lahan di wilayah JABOPUNJUR; *kedua*, para pakar planologi, lingkungan, ekologi, kebijakan publik, administrasi pemerintahan, hukum, pertanahan, dsb, yang menyermati fenomena permasalahan penyalahgunaan lahan di

wilayah JABOPUNJUR; *ketiga*, pengurus organisasi kemasyarakatan (LSM lingkungan hidup). Pilihan partisipan melalui pendekatan langsung (*purposive*) dan diteruskan dengan metoda **bola salju**, di mana seorang partisipan dapat menunjuk seseorang yang dianggap kompeten untuk memberikan informasi.

Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan mengelompokkan dan mengorganisir data dengan proses mengabstraksikan hal-hal khusus menjadi hal-hal yang umum guna menemukan pola umum data; dan dianalisis melalui pelbagai perspektif disiplin, seperti, hukum, kebijakan publik, administrasi pemerintahan, dsb; serta kemudian menjadi satuan analisis. Analisis data bersifat lintas disiplin ilmu.

Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah JABOPUNJUR (**Jakarta, Bogor, Puncak, Cianjur**), tahun ini termasuk **Sukabumi** di mana terkait dengan pembuatan kebijakan publik yang diperkirakan terjadi penyalahgunaan lahan, tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang dan kebijakan undang-undang lainnya seperti Undang-undang Air dan sebagainya.

Kerangka Kajian

Perspektif Sistemik, menurut Bela Banathy (1996), memandang realitas kemasyarakatan sebagai “konfigurasi berbagai bagian yang saling berhubungan dan bekerja sama berdasar hubungan kemitraan.” Berbagai properti terbentuk dari kerjasama dan integrasi dalam perhubungan tertentu. Tiap bagiannya menyatu dalam keseluruhan.

Konsep sistem terbangun berdasar empat hubungan dan internalisasi berbagai aspek yang menyatu dalam keseluruhan, yakni: filosofi sistem, teori sistem, metodologi sistem, dan aplikasi sistem. Salah satu bentuk pencarian konsep kajian sistem (*system inquiry*) ialah mencari “*mode applies system knowledge to the formulation and selection of system methods that address real-world situations*”.

Dalam filosofi sistem, dicari jawaban pertanyaan mengenai “bagaimana kita memahami berbagai sistem” yang memola sebuah kegiatan. Kita menelusuri fakta-fakta dan pelbagai kejadian dalam konteks yang menyeluruh. Kita memahaminya sebagai kerangka berbagai pengaturan yang terintegrasi di dalam hubungan yang sistemik. Ini berbeda dengan ilmu/kajian klasik (*classical science*) yang menekankan analitik, reduksionis, linear, sebab dan efek, filosofi sistem lebih mereorganisasi pemikiran dan pemahaman kita tentang realitas, yang dimanifestasikan secara sintetik, ekspansionis, dinamik, dan *mutiple/mutual* mode kausalitas pemikiran dan pencarian. Dengan kata lain, lebih kepada bagaimana sesuatu bekerja daripada apa sesuatu itu. Metodologinya pun di antaranya menyeleksi, mengidentifikasi, dan mengkarakteristikan kekhususan strategi, metoda, dan perangkat dari kegiatan sebuah sistem. Sistem aktivitas manusia (*human activity system*) diantaranya menjadi kajiannya. Di sini terjadi manifestasi kerangka aktifitas (hubungan) yang dilakukan orang ketika menyeleksi dan mengorganisir kegiatan tertentu. Ada tiga level pemikiran dan penjelasan yang hendak dicari: 1) kemampuan sistem dalam mengembangkan tujuan kolektif, 2) kemampuan dalam merengkuh tujuan tiap anggota, 3) kemampuan mewedahi lingkungan sistem yang lebih luas yang terkait. Karakter *human activity system* melibatkan penataan manusia dan pengorganisiran sumber-sumber aktifitas ke dalam keseluruhan pencapaian tujuan tertentu. Orang-orang di dalam sistem dipengaruhi oleh keberadaannya di dalam sistem, dan partisipasi mereka di dalam sistem dipengaruhi oleh sistem. Orang di dalam sistem menyeleksi dan melakukan aktifitas secara individual dan kolektif untuk mencapai tujuan bersama.

Perangkat hubungan yang terjadi merupakan kepentingan utama. Prosesnya mendasari regulasi sistem *the rule of the game* dan batas-batas kestabilan sistem. Di sinilah terjadi komitmen (saling membagi tujuan) dan motivasi (melaksanakannya) sebagai acuan. Perangkat dan polanya kemudian mengembangkan dua model sistem sosial (*development general models of social systems*) yakni:

1. Konsep karakter sistem sosial diidentifikasi:
 - Pengaitan konsep-konsep yang terorganisir ke dalam prinsip-prinsip umum dari sistem sosial;
 - Prinsip-prinsip itu menghubungkan domain kepentingan yang terorganisir ke dalam model;
2. Pengembangan model suatu sistem sosial:
 - Menemukan sebuah model sistem umum;
 - Menggunakan konsep dan prinsip transformasi untuk pendeskripsian;
 - Sebuah model sistem yang terseleksi;

Berdasarkan pemikiran tersebut, penelitian ini hendak menjelaskan bagaimana pertumbuhan sebuah sistem sosial, di bidang sistem penegakan hukum yang representatif untuk tata ruang di wilayah Jabopuncur. Penjelasan teoritiknya memakai pendekatan teori sistem Banathy. Sistem penegakan hukum dipandang sebagai bangunan sistem sosial yang dikembangkan pelbagai pihak untuk mencapai tujuan bersama. Berbagai pihak yang terkait saling membagi dan mengerangka, secara sistemik, aktifitas dan motivasi upaya penegakan hukum untuk mencapai tatanan sistem masyarakat dan negara (yang lebih luas) yang tertib di bidang penataan tata ruang. Berbagai kebijakan publik dibuat di dalam kerangka sistemik tersebut. Kerangka sistemik tersebutlah yang mengembangkan tatanan kemasyarakatan berpola penegakan hukum. Pola pengembangannya terbentuk oleh kepentingan berbagai pihak, di masyarakat, dalam membentuk model hukum tertentu. Model hukum itu kemudian

menyusun model spesifik untuk menegakan hukum yang memenuhi standar kepentingan tertentu.

Di dalam kenyataannya, model tersebut direduksi oleh kepentingan-kepentingan sepihak, yang menyatu di dalam mekanisme pembuat kebijakan publik. Kepentingan-kepentingan sepihak ini memberikan dampak negatif terhadap pengaturan tatanan hukum. Kepentingan sepihak ini diasumsikan dengan aktifitas-aktifitas KKN, yang mengorupsi, memanipulasi, dan melakukan nepotisme, yang merusak tatanan hukum.

Oleh karena itu, penelitian ini hendak mencari model penegakan hukum yang dapat mengganjar (*punishment & reward*) berbagai aktifitas pelanggaran hukum. Intinya, mengobservasi pelbagai pergerakan pelbagai pihak, di dalam keseluruhan perhubungan tatanan kebijakan publik yang terintegrasi ke dalam kesatuan sistem sosial, melalui pemetaan model sistem hukum yang bertujuan kepada penegakan hukum.

Model yang dicari diantaranya menemukan, dari pelbagai pihak di birokrasi dan masyarakat, bagaimana model penegakan hukum yang representatif ditinjau dari suprastruktur, melalui perangkat perundangan dan kelembagaan, berdasarkan perspektif:

- Politik (legislatif dan eksekutif)
- Ekonomi sosial
- Pendidikan Hukum
- Birokrasi

Bagian ini akan menjelaskan kata kunci dari penelitian ini yakni sistem sosial yang berkaitan dengan sistem hukum, dalam mencari model hukum yang representatif dan upaya penegakan hukum.

A. Pendekatan Sistem Sosial

Berbicara mengenai hukum maka kita tidak dapat memisahkannya dari masyarakat di mana hukum itu berada. Hukum adalah juga masyarakat dan tidak dapat dipisahkan dengan sistem yang lain seperti bidang politik, ekonomi dan seterusnya. hal ini berarti bahwa pendekatan interdisipliner akan lebih banyak diterapkan, agar masalah yang tak dapat dipecahkan hanya dengan ilmu hukum akan dapat ditelaah dari sudut ilmu sosial lainnya⁵. oleh karena itu untuk masuk ke pembahasan tentang hukum, terlebih dahulu dikenal apa arti masyarakat dan sistem sosial yang ada di dalam masyarakat tersebut. Menurut Soekanto (1978) masyarakat (*society*) mempunyai ciri pokok yakni :

- Manusia yang hidup bersama, yang secara teoritis berjumlah dua orang dalam ukuran minimalnya;
- Manusia- manusia tersebut bergaul dan hidup bersama selama jangka waktu yang cukup lama;
- Mereka sadar bahwa manusia itu merupakan bagian dari satu kesatuan;
- Mereka merupakan suatu sistem kehidupan bersama, yang menghasilkan kebudayaan;

Melihat ciri-ciri tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat merupakan suatu sistem, yakni disebut dengan sistem sosial. Pengertian sistem sosial menunjuk pada suatu keseluruhan terangkai, yang menyangkut hubungan antar manusia dan kelompok, yang mencakup dalam pengertian interaksi sosial. Sistem sosial dapat diuraikan dengan jelas sebagai berikut :

1. Setiap manusia akan berperilaku (*behaviour*) yakni suatu gabungan dari gerak motorik, persepsi dan fungsi kognitif manusia. Salah satu unsur perilaku adalah gerak sosial (*social action*) yakni suatu gerak yang terikat pada empat syarat (Parson, T, dkk, 1965, dalam Soekanto, 1983):

⁵ Soekanto, Soerjono 1983

- Diarahkan untuk mencapai tujuan;
 - Terjadi pada situasi tertentu;
 - Diatur oleh kaidah tertentu;
 - Didorong oleh motivasi tertentu;
2. Gerak sosial ini merupakan kumpulan dari :
- Subsistem budaya, merupakan susunan unsur-unsur yang berisikan dasar hakiki;
 - masyarakat, yaitu nilai-nilai;
 - Subsistem sosial, merupakan pedoman, bagaimana manusia sepantasnya bertingkah laku atas dasar nilai-nilai;
 - Subsistem kepribadian, berisikan sikap atau kecenderungan bertingkah laku terhadap manusia, benda maupun keadaan tertentu;
 - Subsistem organisme perilaku, merupakan perilaku nyata manusia;

Keempat subsistem tersebut pada hakekatnya merupakan tindakan yang bersifat hierarki, di mana subsistem yang di atasnya merupakan pengawas atau pengatur bagi sub sistem yang dibawahnya. Disamping itu manusia dibatasi oleh lingkungan alam fisik dan organis (yang sifatnya fisik) dan lingkungan realitas (yang ideal).

Apabila manusia bergerak atau beraksi, maka ada yang disebut “ego”, dan “alter”. Hubungan timbal balik antara ego dan alter disebut interaksi sosial, di mana hubungan timbal balik yang saling pengaruh mempengaruhi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok dan kelompok dengan kelompok (id. Soekanto, 1978),

Ciri pokok dari proses interaksi sosial adalah di mana pihak yang berinteraksi berjumlah lebih dari satu orang, adanya komunikasi antara pihak-pihak tersebut dengan mempergunakan lambang

tertentu, adanya dimensi waktu yang mencakup masa lampau, sekarang dan masa depan, serta ada tujuan tertentu (Loomish, 1964 dalam Soekanto, 1983).

Apabila interaksi sosial terjadi berulang ulang menurut pola yang sama bertahan selama jangka waktu yang relatif lama, maka terjadilah hubungan sosial (*social relations*). Kalau hubungan sosial dilakukan secara sistematis dan menurut kaidah tertentu, maka hubungan sosial tadi berubah menjadi sistem sosial (*social system*).

Suatu sistem sosial yang merupakan pusat perhatian berbagai ahli sosial merupakan suatu wadah dan proses dari pola interaksi sosial. Struktur sistem sosial mencakup:

- Kepercayaan, yaitu hipotesa tentang gejala yang dihadapi, gejala mana yang dianggap benar;
- Perasaan yakni sikap yang didasarkan pada emosi atau prasangka (*prejudice*);
- Tujuan yang merupakan cita-cita yang harus dicapai melalui proses perubahan atau dengan jalan mempertahankan sesuatu;
- Kaidah yaitu pedoman tentang tingkah laku yang pantas;
- Kedudukan peranan dan pelaksanaan peranan yang merupakan hak dan kewajiban serta penerapannya di dalam proses interaksi sosial;
- Tingkatan atau jenjang, yaitu posisi sosial yang menentukan alokasi hak dan kewajiban;
- Sanksi, yakni suatu persetujuan atau penolakan terhadap pola perilaku tertentu;
- Kekuasaan yang merupakan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain, agar pihak lain tersebut berbuat sesuai dengan kemauan pemegang kekuasaan.
- Fasilitas yang merupakan sarana untuk mencapai tujuan.

Struktur sistem sosial sangat berkaitan dengan penelitian tahun 2005 ini, di mana menekankan pada mencari model penegakan hukum yang representatif, dalam tatanan struktur sistem sosial. Hasil penelitian yang lalu memetakan dan merumuskan jumlah pelanggaran yang terjadi, kasus yang muncul, serta terjadinya persoalan-persoalan dalam implementasi kebijakan tata ruang. Parameter dari kuantitas dan kualitas bias regulasi ini adalah jumlah pelanggaran regulasi tentang tataguna lahan, yakni kasus bangunan tanpa izin, perubahan kawasan hutan lindung/konservasi menjadi kawasan budidaya, pertanian menjadi pemukiman serta pencemaran lingkungan (hasil penelitian 2003, 2004).

Dari gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa pola interaksi sosial yang terbentuk selama ini adalah sistem mengacu pada hilangnya nilai-nilai yang baik seperti seharusnya patuh pada peraturan yang sudah dibuat menjadi tidak patuh/melanggar, pemegang kekuasaan seharusnya mengayomi/melindungi masyarakat tetapi berkembang sifat egoistis dari pemegang kekuasaan (ego-sektoral) yang lebih menonjol, sehingga hilangnya kepercayaan dari masyarakat terhadap penguasa/pembuat kebijakan yang dianggap mementingkan tujuan penguasa saja, tanpa memikirkan kepentingan publik secara luas. Dengan perkataan lain pola interaksi sosial menjadi tidak terarah kepada tujuan yang baik, masyarakat menjadi anomie.

Keadaan ini akan mempengaruhi struktur sistem sosial yang merujuk kepada norma-norma yang diimplementasikan pada sistem hukum kita, dalam hal ini di bidang pengaturan tata ruang/ lingkungan hidup, yang belum berjalan secara efektif. Berbagai faktor, yang bersifat supra-struktur, undang-undang/regulasi dan kelembagaan tampaknya perlu dikaji ulang, karena menjadi penyebab dari terjadinya penyimpangan. Semua itu berujung, antara lain, kepada upaya penegakan hukum yang belum berjalan secara efektif. Penelitian tahun 2005 tidak akan meneliti sistem sosial secara myyeluruh karena terlalu luas, tetapi dalam mencari sistem hukum

yang representatif untuk memperbaiki kondisi sosial sekarang ini, tidak bisa terlepas dari konsep-konsep sistem sosial.

B. Pendekatan Sistem Penegakan Hukum

Penegakan hukum menurut Purnadi Purbacaraka (1977) adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah/ pandangan-pandangan, mengakui dan mematuhi dan melaksanakannya, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan keselarasan dan kedamaian pergaulan hidup. Dengan demikian sistem penegakan hukum menyangkut penyasian antara nilai dengan kaidah serta perilaku nyata manusia.

Dalam teori ilmu hukum dibedakan dalam tiga ruang lingkup berlakunya hukum yaitu :

1. Keberlakuan hukum secara yuridis, yang dipelopori oleh (1) Hans Kelsen (1967, dalam Soekanto 1983), menyatakan bahwa hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatnya (teori Stufenbau). Dalam hal ini perlu diperhatikan apa yang dimaksud dengan efektivitas hukum yang dibedakan dengan hal berlakunya hukum, karena efektivitas merupakan fakta. (2) Zevenbergen (1925, dalam Soekanto, 1983) menyatakan bahwa hukum berlaku secara yuridis, jika kaidah tersebut terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan. (3) Logeman (1954, id. Soekanto, 1983) menyatakan kaidah hukum mengikat apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
2. Keberlakuan hukum secara sosiologis, yang berintikan pada efektivitas hukum. Perihal ini ada dua teori yang menyatakan: (1) Teori kekuasaan pada pokoknya menyatakan bahwa hukum berlaku secara sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, di mana hal itu terlepas dari masalah apakah masyarakat menerima atau menolaknya. (2) Teori pengakuan

yakni kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.

3. Keberlakuan hukum secara filosofis. Artinya bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum, sebagai nilai positif yang tertinggi, misalnya konsep Pancasila, konsep masyarakat adil makmur dan seterusnya.

Agar berfungsi dengan baik hukum harus memenuhi ketiga macam cara berlakunya tersebut, Hal ini disebabkan apabila hukum hanya berlaku secara yuridis saja, ada kemungkinan bahwa hukum hanya merupakan kaidah yang mati. Kalau hukum hanya berlaku secara sosiologis saja, dalam arti teori kekuasaan maka hukum tersebut mungkin menjadi aturan yang memaksa. Begitu pula bila hukum hanya berlaku secara filosofis saja maka hukum tersebut hanya boleh disebut sebagai kaidah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan. Sejalan dengan hal tersebut agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian hukum dalam faktor-faktor :

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lain adalah ketidakcocokan antara peraturan perundangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan.
2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum. Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan dan seterusnya. Walaupun peraturan perundangan sudah baik, akan tetapi mental/moral penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum. Kalau peraturan perundangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik akan tetapi fasilitas kurang memadai, maka akan

terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum. Misalnya tidak tersedia dana yang cukup dalam upaya penegakan hukum.

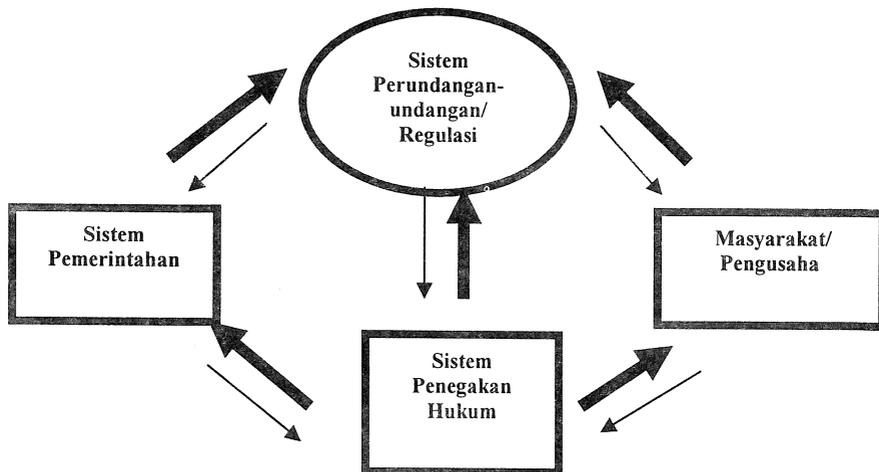
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat. Hal ini yang perlu dikaji, dilakukan motivasi dan seterusnya, agar timbul kesadaran dari seluruh lapisan masyarakat akan peraturan perundang-undangan/regulasi.

Keempat faktor tersebut saling berkaitan dan merupakan inti dari sistem penegakan hukum. Apabila keempat faktor tersebut dikaji dengan teliti, maka akan dapat diungkap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum. Seperti faktor *raw input*, *instrument input*, maupun *environmental input* yang berdiri sendiri atau dalam kaitannya. Disamping itu kaitan sistem sosial, sistem hukum/ perundangan sangat ditentukan oleh sistem pemerintahan. Oleh karena itu sistem pemerintahan akan dilihat pula dalam kaitan dengan sistem penegakan hukum yang representatif dalam hal penegakan hukum lingkungan khusus pada model wilayah JABOPUNJUR.

C. Kerangka Konseptual

Acuan teoritis seperti yang telah dipaparkan mengenai konsep sistem sosial dan sistem penegakan hukum, dihubungkan dengan realitas kondisi masyarakat dan permasalahan penelitian maka akan tergambar suatu model hubungan sebagai berikut :

Figur 1: Sistem Hukum Yang Representatif

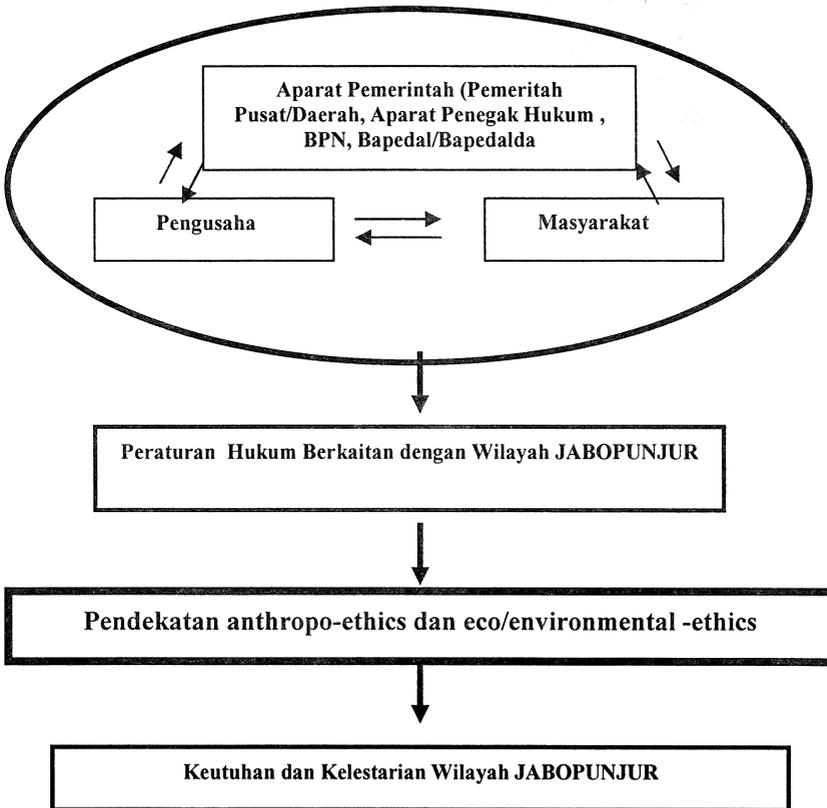


Terlihat pada alur pikir ini, bahwa **sistem pemerintahan** (mengapa berbagai Undang-undang, Keppres dll tidak bisa dioperasionalisasikan, mengapa parlemen membuat produk perundangan tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat); **sistem penegakan hukum** (mengapa sistem penegakan hukum sangat berat/tidak berjalan secara efektif) dan **sistem sosial** (mengapa masyarakat kurang/tidak mendukung penegakan hukum); saling berinteraksi baik langsung maupun tidak langsung ke arah satu tujuan untuk patuh pada **perundang-undangan/regulasi** (mengapa sistem perundangan masih semrawut, tumpang tindih dan kadangkala saling bertentangan) yang sudah di undangkan, dalam rangka membangun *good governance*. Seperti diketahui konsep *good governance* meliputi tiga tatanan yakni baik nya sistem pemerintahan, baiknya *corporate*/sektor pemodal, dan diakuinya keterlibatan dan peranan masyarakat (*civil society*).

Sistem hukum yang representif, dalam konteks JABOPUNJUR, melibatkan berbagai sub sistem yaitu aparat pemerintah (legislatif, eksekutif, yudikatif), masyarakat, dan

pengusaha/swasta. Selama ini selalu muncul penyimpangan yang mengarah pada bias regulasi tidak tunduknya unsur-unsur tersebut terhadap peraturan yang ada ataupun mencari celah dari peraturan yang bersifat umum. Dalam konteks inilah sistem hukum yang representatif tersebut diletakkan, yaitu sinergi dan efektifitas hubungan antar unsur saling berinteraksi guna menegakkan aturan-aturan yang ada. Secara lebih ringkas dapat dilihat pada :

Figur 2: Sistem Hukum Yang Representatif di Wilayah JABOPUNJUR



Peraturan hukum yang dimaksud pada bagan diatas adalah produk perundang-undangan yang telah dan masih berlaku. Penelitian ini melihat bagaimana sinergi dan interaksi subsistem yang ada, dan selanjutnya mengajukan usulan tentang bagaimana mekanisme yang terbaik antara unsur-unsur tersebut. Rekomendasi yang diberikan diharapkan bermanfaat untuk penyempurnaan peraturan yang akan dibuat oleh pembuat kebijakan

Hasil yang Telah Dicapai

Penelitian tahun 2003 menghasilkan diskripsi jaringan pembuat kebijakan publik yang berdampak pada penyalahgunaan lahan. Pembuatan kebijakan publik ini merupakan pembiasaan (pelanggaran) regulasi yang sudah ada, yang mengakibatkan kerusakan di Kawasan JABOPUNJUR seperti sekarang ini. Penelitian tahun 2004 melanjutkan hasil penelitian tahun 2003, yakni dengan membuat diskripsi seberapa besar bias regulasi dalam arti kuantitas dan kualitasnya. Parameter dari kuantitas dan kualitas ini adalah kondisi tata ruang lingkungan sekarang ini dan kerusakan yang terlihat dan dirasakan di Kawasan JABOPUNJUR. Penelitian tahun 2005 ini akan mengkaji sistem hukum yang representatif dalam upaya penegakan. Dengan mengkaji kerusakan di kawasan ini memperlihatkan bahwa penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Aspek Strategis

Aspek Strategis dari penelitian ini adalah untuk memecah masalah kerusakan yang terjadi di kawasan JABOPUNJUR dari tinjauan aspek hukum perundangan yang merupakan inti persoalan dari kerusakan tersebut. Mengapa dikatakan inti persoalan, karena 95 persen penyebab kerusakan tersebut adalah faktor manusia yang tidak memperhatikan dampak dari tindakan mereka dalam mengeksploitasi sumber daya alam (SDA). Tujuan mereka hanya

menghasilkan keuntungan berupa materi tetapi merugikan baik dari sisi material maupun moral dalam kehidupan masyarakat pada umumnya. Jelas yang diuntungkan adalah penguasa dan pengusaha yang berkolusi dan yang dirugikan rakyat jelata.

Hasil penelitian ini dapat memberikan motivasi pada lembaga kenegaraan yang berwenang untuk bangun bersama dalam mengatasi dan mencari jalan keluar dari kemelut berkepanjangan ini. Sebagai contoh Badan Penyuluhan Hukum Nasional (BPHN) sudah mulai menggugah dengan kegiatan Penyuluhan Hukum Bagi Aparatur Negara serta advokasi masalah sinkronisasi dan harmonisasi berbagai kebijakan yang tertuang dalam berbagai perundang-undangan sekarang ini, yang tampaknya tumpang tindih dan berbenturan satu sama lain, bahkan bertentangan (contoh Perpu No. 1, Tahun 2004, sangat tidak sinkron dengan undang-undang lingkungan Nomor 23 tahun 97 dan Keputusan Presiden R.I. Nomor 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Hutan Lindung, karena Perpu tersebut mengizinkan tambang terbuka di kawasan hutan lindung, yang akan berdampak pada kerusakan kawasan lindung seperti yang telah terjadi di kawasan JABOPUNJUR).

Bab 1 - Pendahuluan

BAB II

TINJAUAN TEORITIS KONSEP HUKUM LINGKUNGAN

Tanah menjadi dasar pijakan awal sebuah masyarakat mengolah kebudayaan, dan lingkungan alamnya. Tanah menjadi awal hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya. Interaksi antara manusia dengan alam, memperlihatkan seberapa besar intensitas kepekaan dan kepedulian manusia dengan apa yang ada di sekitarnya.

Hal ini terkait pola-pola perhubungan masyarakat yang berdasar “material” di dalam hidup kebudayaannya. Pola kehidupan pertanian di antaranya memberikan pola keterkaitan tertentu untuk perhubungan masyarakat dengan lingkungannya. Setidaknya, mengutip Weirthem (halaman 225)¹, hal itu menjadi dasar pengelompokan sosial berdasar garis geneologis, atau peradaban tertentu, yang berkaitan dengan struktur kekerabatan dan aktivitas siklus pertanian seperti pencarian lahan, pengolahan, penyebaran benih dan pemanenan. Lingkungan menjadi satu siklus permanen dalam aktifitas sosial masyarakat mengolah kehidupan sehari-harinya. Di daerah-daerah tempat pertanian berpindah memberikan dasar corak tertentu kepada masyarakat di dalam berinteraksi dengan alam lingkungannya.

Kerajaan dengan aparat birokrasinya, misalnya, akan mengolah lingkungan alam yang lebih intensif kepada daerah-daerah tempat penanaman padi di sawah irigasi yang surplus memasok hasil pertaniannya. Selanjutnya, menggarap sawah merupakan bentuk

¹ Wertheim, W.F., 1999, **Masyarakat Indonesia dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial**; dari judul asli **Indonesian Society in Transition. a Study of Social Change**; penerj. Misbah Zulfa E., peny. Agus Fahri H., Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya,

penggunaan tanah intensif yang diikuti dengan kepadatan penduduk yang tinggi per wilayah garapannya. Perkembangan wilayah tertentu menjadi pesat dan meningkat seiring dengan pengembangan administrasi tertentu kepada wilayah-wilayah yang meningkat jumlah penduduknya. Pada sisi itu pula terjadi perubahan pola tatanan alam, yang tidak lagi mengikuti garis, misalnya, transportasi sungai tapi berubah menjadi memakai pola jalur jalan dan berbagai irigasi pengairan untuk pertanian. Dan, konstalasi tatanan alam pun mulai terkait dengan pola perhubungan masyarakat dengan sistem sosial ekonomi tertentu. Peradaban istana misalnya, di Jawa hampir secara eksklusif menjadi perhatian dan orientasi kemasyarakatan di dalam berhubungan dengan alam lingkungannya.

1. Konsep Lingkungan dalam Filosofis Sunda

Di desa-desa pulau Jawa, kedudukan sosial seseorang terkait dengan pemilikan tanah. Penduduk desa yang dianggap *nuclear villager*, penduduk desa inti, adalah orang yang memiliki tanah pertanian yang luas. “Tangan manusia lebih banyak memberikan bekasnya di daratan Jawa,” tulis Wertheim (halaman13). Ini mengakibatkan penyusutan hutan di sebagian besar pulau Jawa. Penanaman padi di sawah, yang beririgasi, dilaksanakan di lembah-lembah sungai yang lebar, yang kaya dengan endapan lumpur yang disuplai oleh sungai, dan di teras-teras lereng gunung berapi dan di dataran tinggi yang luas di daerah Jawa Barat. Di sebagian sawah, penanaman padi bergantian dengan tebu dan tembakau. Sebagian besar Jawa Barat dihuni oleh orang Sunda, kurang-lebih delapan juta jiwa pada 1930. “Orang Banten di paling barat pulau Jawa lebih sama dengan orang Jawa pribumi,” papar Wertheim (halaman 20).

Ketika kekuasaan kolonial meluas, sistem status kolonial telah merubah geneologi sosial masyarakat. Dalam periode tanam paksa, misalnya, di berbagai wilayah pedesaan terjadi perubahan orientasi nilai terhadap alam lingkungan. Penanaman tebu, misalnya, membuat pemilikan tanah penduduk asli berubah menjadi “milik

desa”, dan para petani hanya mempunyai hak pakai. “Penanaman tanaman *pasar* di berbagai wilayah pedesaan menciptakan **individualisme ekonomi** tertentu yang menentang berbagai aturan tradisional serta otoritas pemimpin adat,” nilai Wertheim (halaman 111). Dari sanalah, orientasi nilai kultur Sunda terhadap alam lingkungannya sedikit demi sedikit berubah.

Sebuah ungkapan menarik dikemukakan oleh salah seorang warga Cianjur, “alam akan selalu menyesuaikan diri dengan apa yang menimpa dirinya. Perlakukan yang diterima alam, maka akan disesuaikan dengan aktifitasnya.”² Hal ini menegaskan bahwa kerusakan-kerusakan yang terjadi pada alam akan disesuaikan dengan respon yang diberikan alam.

Melihat kepada Cianjur, khususnya wilayah Puncak, terkait sekali dengan nilai-nilai kehidupan masyarakat setempat. Cianjur adalah wilayah yang masuk ke dalam tempat hunian komunitas Sunda, dan memiliki sejarah panjang keberadaan masyarakat di sana.

2. Etika Lingkungan

Etika lingkungan menurut Aldo Leopold³, ... *“an ecological interpretation of history” that recognizes humans as members of the larger ecological community is central to the development of a land ethic. All ethics so far evolved rest upon a single premise: that the individual is a member of a community of interdependent parts . . . The land ethic simply enlarges the boundaries of the community to include soils, waters, plants, and animals, or collectively: the land. A Land Ethic :*

² Wawancara dengan Dodi Armando, 27 Mei 2003.

³ Karen J. Warren, *The Philosophical Foundation of a New Land Ethic*, dari <http://www.macalester.edu/~warren/7/24/2005; 1.31 pm>

- (1) *Humans are co-members of the ecological community;*
- (2) *We ought to love and respect the land;*
- (3) *An ethical relation to the land cannot exist without an ecological conscience;*
- (4) *An act is right as it tends to preserve the integrity, diversity, and beauty of the biotic community; it is wrong as it tends otherwise.*

Konsep etika lingkungan memberikan penekanan tentang konsep manusia, alam dan hubungan antara manusia dengan alam. Ada tiga buah teori yang kerap dikenal dalam bahasan ini, yaitu antroposentrisme, biosentrisme, dan ekosentrisme. Masing-masing konsep akan dijabarkan dan kemudian diberikan penekanan pada salah satu teori sebagai bentuk ideal yang akan menjadi landasan rekomendasi dalam membuat sebuah model sistem hukum lingkungan yang representatif di JABOPUNJUR.

a. Antroposentrisme

Teori ini memandang manusia sebagai pusat dari sistem alam semesta. Manusia dan kepentingannya dianggap paling menentukan dalam tatanan ekosistem dan dalam kebijakan yang diambil dalam kaitan dengan alam, baik secara langsung atau tidak langsung. Alam hanya dilihat sebagai objek, alat dan sarana bagi pemenuhan kebutuhan dan kepentingan manusia. Alam hanya alat bagi pencapaian tujuan manusia. Alam tidak mempunyai nilai pada dirinya sendiri⁴.

Etika dalam teori ini sangat instrumentalistik, artinya hubungan manusia dengan alam hanya relasi instrumental belaka. Pemanfaatan alam hanya dilakukan sebatas memberi manfaat bagi manusia. Artinya, ketika alam tidak mendatangkan manfaat, maka

⁴ A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2002, hal. 33-35.

alam akan diabaikan begitu saja. Inilah yang dikatakan Sonny Keraf sebagai bentuk teori yang egoistis, hanya mengutamakan kepentingan manusia.

Konsep dalam antroposentrisme menjadi pemicu kerusakan pada lingkungan. Hal ini karena lingkungan hidup dipandang baik jika lingkungan hidup tersebut dapat memenuhi kebutuhan manusia dengan baik.

Munculnya teori ini terkait dengan sifat dasar manusia sendiri, yaitu egoistis. Sangat sedikit sekali orang yang mau mengorbankan dirinya untuk kepentingan lingkungan hidup. Perbuatan pro-lingkungan pada dasarnya adalah pro-sosial⁵.

Hal ini kemudian ditegaskan Otto Soemarwoto, bahwa baik di negara berkembang maupun di negara maju, pertimbangan egoistis tetap dominan. Oleh karena itu, sikap mau berkorban untuk pengelolaan lingkungan hidup dianggap sebagai sikap yang ideal. Istilah yang dipakai adalah *altruisme*.

Kendatipun demikian, etika antroposentrisme mempunyai pesan-pesan moral yang semestinya dipahami manusia, sebagaimana dijelaskan oleh Sonny Keraf⁶. *Pertama*, adanya pesan bahwa kelangsungan hidup dan kesejahteraan manusia tergantung dari kelestarian dan kualitas lingkungan. *Kedua*, dalam pandangan agama, manusia dianggap sebagai wakil Tuhan, karena itu ia harus mencitrakan diri sebagai makhluk yang bertanggung jawab terhadap alam ini. *Ketiga*, sebagai aristokrat biologis, manusia mempunyai tanggung jawab dan kewajiban moral untuk melayani, melindungi, dan menjaga semua makhluk yang berada di bawah kekuasaannya.

Hanya saja, sisi etika dari antroposentrisme tersebut sering berbenturan dengan **kepentingan jangka pendek dan kepentingan**

⁵Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2004, hal. 87-88.

⁶ Sonny Keraf, *Ibid.* hal 46.

sempit individu dan kelompok. Hal ini kemudian memunculkan sikap masa bodoh dan membiarkan kerusakan alam tetap terjadi.

b. Biosentrisme

Teori ini menganggap bahwa setiap kehidupan dan makhluk hidup mempunyai nilai dan berharga pada dirinya sendiri. Teori ini memandang serius setiap kehidupan dan makhluk hidup di alam semesta. Alam perlu diperlakukan secara moral, terlepas dari apakah ia bernilai bagi manusia atau tidak⁷.

Konsep dasar teori ini dikenal juga dengan istilah teori lingkungan yang berpusat pada kehidupan. Kewajiban manusia pada alam, bersumber dari pertimbangan bahwa kehidupan adalah sesuatu yang bernilai, entah kehidupan manusia atau kehidupan spesies yang lain.

Albert Schweitzer⁸ menegaskan bahwa etika ini bersumber dari kesadaran manusia bahwa kehidupan adalah sakral, dan bahwa “saya menjalani kehidupan yang menginginkan tetap hidup, di tengah kehidupan yang menginginkan untuk tetap hidup.”

Ada empat keyakinan dalam biosentrisme yaitu, *pertama*, manusia adalah anggota dari komunitas kehidupan di bumi dalam arti yang sama dan dalam kerangka yang sama di mana makhluk hidup yang lain juga anggota dari komunitas yang sama. *Kedua*, keyakinan bahwa spesies manusia, bersama dengan spesies lain adalah bagian dari sistem yang saling tergantung sedemikian rupa sehingga kelangsungan hidup dari makhluk hidup manapun serta peluangnya untuk berkembang biak, tidak ditentukan oleh kondisi fisik lingkungan melainkan oleh relasinya satu sama lain. *Ketiga*, keyakinan bahwa semua organisme adalah pusat kehidupan yang

⁷ A. Sonny Keraf, *ibid.* hal 48.

⁸ *Ibid.* hal 51-52.

mempunyai tujuan sendiri. *Keempat*, keyakinan bahwa manusia pada dirinya sendiri tidak lebih unggul dari makhluk hidup lain.

Paul Taylor⁹ mengatakan, kewajiban utama manusia sebagai pelaku moral terhadap alam sebagai subyek moral, adalah menghargai dan menghormati alam. Hal ini terwujud dalam beberapa hal, yaitu, *pertama*, kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu yang merugikan alam dan seisinya. *Kedua*, kewajiban untuk tidak mencampuri. Ini terbagi atas, kewajiban untuk tidak membatasi dan menghambat kebebasan organisme untuk berkembang dan hidup dengan leluasa, serta kewajiban untuk membiarkan organisme berkembang sesuai dengan hakikatnya. *Ketiga*, kesetiaan untuk menjaga dan membiarkan binatang dan komunitas alam lainnya untuk hidup bebas dan tidak memperdayanya. *Keempat*, **kewajiban restitutif atau keadilan retributif. Menuntut manusia untuk memulihkan kembali alam yang pernah dirusakny.**

c. Ekosentrisme

Teori ini pada dasarnya adalah kelanjutan dari biosentrisme. Oleh karena itu, sering juga disamakan, karena memang memiliki banyak kesamaan. Keduanya sama-sama menentang konsep manusia sebagai makhluk tertinggi, sebagaimana dianut oleh paham antroposentrisme.

Perbedaan dengan biosentrisme terletak pada konsep pemusatan etika yang menjadi bahasan. Biosentrisme menekankan pada etika biosentris, sementara ekosentrisme menekankan pada seluruh komunitas ekologis, baik yang hidup ataupun tidak. Secara ekologis, makhluk hidup dan benda-benda abiotis lain saling terkait satu sama lain¹⁰.

⁹ Ibid. hal 56-58.

¹⁰ Ibid. hal 75.

Konsep ekosentrisme kemudian sering lebih dikenal dengan istilah *Deep Ecology*. Konsep ini menuntut suatu etika yang tidak terpusat pada manusia, namun juga pada makhluk hidup seluruhnya dalam kaitan mengatasi persoalan lingkungan hidup. **Prinsip-prinsip moral dalam etika ini menuntut adanya tindakan nyata secara praktis, artinya sudah sampai pada tahap gerakan.** Otto Soemarwoto mengatakan, konsep *deep ecology* akan melestarikan lingkungan hidup beserta penghuni non-manusia demi lingkungan hidup itu sendiri. Manusia sebagai salah satu organisme hidup, tidak dilihat dalam isolasi, terpisah dari dan berada di atas alam, melainkan bagian dari dan berada di alam semesta.

Prinsip-prinsip yang dianut dalam konsep ini dikemukakan oleh Arne Naess¹¹ yaitu, *pertama*, pengakuan bahwa semua organisme dan makhluk hidup adalah anggota yang statusnya dari suatu keseluruhan yang terkait hingga mempunyai martabat yang sama. **Pengakuan ini menunjukkan sikap hormat terhadap semua cara dan bentuk kehidupan di alam semesta.**

Kedua, prinsip non-antroposentrisme, yaitu manusia merupakan bagian dari alam, bukan di atas atau terpisah dari alam. Manusia adalah salah satu spesies dari sekian banyak spesies lainnya di alam ini. **Dominasi manusia digantikan dengan sikap ketergantungan manusia terhadap lingkungan atau ekosistem.**

Ketiga, prinsip realisasi diri. Hal ini menekankan bahwa manusia terbentuk tidak hanya karena lingkungan sosialnya, namun juga karena hubungannya dengan alam dan lingkungan di sekitarnya. Realisasi diri manusia tidak lain adalah pemenuhan dan perwujudan semua kemampuannya yang beraneka ragam sebagai makhluk ekologis dalam komunitas ekologis. Manusia merealisasikan dirinya melalui sebuah proses di mana ia menyadari bahwa ia hanya bisa menjadi **manusia dalam kesatuan asasi dengan alam dan dengan bagian lain dari alam ini.**

¹¹ Ibid. Hal. 91-96.

Keempat, pengakuan dan penghargaan terhadap keanekaragaman dan kompleksitas ekologis dalam suatu hubungan simbiosis. Setiap bentuk kehidupan termasuk dan menjadi bagian dari komunitas ekologis seluruhnya, **di mana keberadaan yang satu menunjang keberadaan yang lainnya.**

Kelima, perlunya perubahan dalam politik menuju *ecopolitics*. Dalam kerangka ini, dituntut adanya perubahan yang bukan hanya melibatkan individu, melainkan juga membutuhkan **transformasi kultural dan politis**, yang mempengaruhi dan menyentuh struktur-struktur dasar ekonomi dan ideologis. Dalam hal ini perlu ada perubahan dari konsep pembangunan berkelanjutan menjadi paradigma keberlanjutan ekologis atau keberlanjutan ekologis yang luas.

3. Sistem Hukum Lingkungan

Pendekatan sistem digunakan dalam melihat perspektif hukum lingkungan, dengan asumsi, persoalan lingkungan dan terkait dengan pengaturan tata ruang, adalah interaksi dari berbagai sub sistem yang saling terkait. Daud Silalahi¹² mengatakan bahwa perspektif hukum lingkungan tidak dapat dilihat dari satu aspek hukum saja atau satu sektor saja. Kerangka analitiknya harus didasarkan pada pendekatan yang sistemik.

Konsep sistemik yang diadopsi dari pendapat Bela Banathy¹³ mengatakan bahwa dalam filosofis sistem, dicari jawaban mengenai bagaimana kita memahami sistem yang memola sebuah kegiatan. Akan dilakukan penelusuran fakta-fakta dan pelbagai kejadian dalam

¹²Daud Silalahi, *Perspektif Hukum Lingkungan Kasus JABOPUNJUR*, makalah dalam lokakarya nasional Pengelolaan Kawasan JABOPUNJUR untuk Pemberdayaan Sumberdaya Air, LIPI, 30-31 Maret 2005

¹³ Bela Banathy, *A Taste of Systemics*, ISSS Integrated Systemic Inquiry Primer Project, Carmel, USA.

konteks yang menyeluruh. Hal ini lebih menekankan pada bagaimana sesuatu itu bekerja daripada apa sesuatu itu. Metodologinya adalah menyeleksi, mengidentifikasi, dan mengkarakterisasikan kekhususan strategi, metoda, dan perangkat dari kegiatan sebuah sistem.

Sistem penegakan hukum dipandang sebagai bangunan sistem sosial yang dikembangkan pelbagai pihak untuk mencapai tujuan bersama. Berbagai pihak yang terkait saling membagi dan mengerangka, secara sistemik, aktifitas dan motivasi upaya penegakan hukum untuk mencapai tatanan sistem masyarakat dan negara yang tertib di bidang penataan ruang.

Pemaknaan hukum lingkungan, saat ini masih belum mempunyai kata akhir. Perdebatan yang mengarah pada perbedaan persepsi dari kalangan terlibat masih sering menimbulkan dilema. Hukum lingkungan adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya, manusia dengan lingkungannya, dan manusia dengan manusia lainnya. Hal ini diakui belum dipahami sebagaimana mestinya oleh para ahli hukum, aparat pemerintah, maupun masyarakat¹⁴.

Dalam pandangan ahli hukum lingkungan, apabila tidak ada peraturan yang mengaturnya (buatan manusia yang mengatur hubungan antara manusia dengan manusia lainnya), maka dicari peraturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan alam/lingkungan, dan pengaturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhan¹⁵. Hal inilah yang kemudian dikenal dengan istilah kearifan lingkungan.

Lingkungan hidup sendiri diartikan sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan prilakunya yang mempengaruhi kelangsungan

¹⁴ A. Dajaan Imami, Kepala PS Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, FH Unpad, wawancara tanggal 27 Juli 2005.

¹⁵ Ibid.

perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain¹⁶. Pengelolaan lingkungan hidup diartikan sebagai upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.

Pemahaman terhadap lingkungan hidup akan menjadi dasar dalam melihat sistem hukum yang akan diterapkan. Persoalannya selama ini, masih sering timbul kesulitan dalam menafsirkan materi hukum lingkungan. Umumnya yang terjadi, penafsiran hukum lingkungan dengan terfokus pada peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan lingkungan hidup. Sebenarnya, pengelompokan materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengatur segi-segi lingkungan hidup harus diawali dengan pendekatan sistemik dengan pengelompokan berdasarkan sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya buatan¹⁷.

Pengaturan lingkungan hidup yang digunakan untuk penataan kawasan, tetap mengacu pada konsep sistem. Hal ini diperlukan guna bisa melihat keterkaitan antara berbagai unsur, aspek pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan. Untuk mewadahi suatu kawasan, yang mestinya diterapkan adalah Penataan Ruang, bukan konsep Hukum Lingkungan¹⁸. Penataan ruang (perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian tata ruang) ditujukan untuk¹⁹ :

- a. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional;
- b. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budaya;

¹⁶ Pasal 1, butir 1, UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁷ A. Dajaan Imami, *ibid*.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang

- c. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :
- (a) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera.
 - (b) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
 - (c) Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
 - (d) Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
 - (e) Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Terkait dengan penataan ruang di kawasan JABOPUNJUR, pemakaian konsep sistemik perlu dikedepankan. Hal ini disebutkan oleh Otto Soemarwoto²⁰ sebagai pendekatan *antroposentrisme ekosistemik*, manusia mengakui bahwa ia tidak dapat hidup sendiri. Antroposentrisme diletakkan dalam konteks ekosistem tempat manusia hidup, baik dalam skala global maupun lokal. Kelangsungan hidup manusia tergantung pada kesehatan ekosistem tempat hidupnya. Antoprosentrisme ekosistemik mewajibkan manusia untuk melindungi lingkungan hidup dari kerusakan dan memelihara fungsi ekologi.

Materi hukum lingkungan hakekatnya harus bisa mengadopsi sub sistem-sub sistem yang ada, sehingga akan tercapai sebuah sinergi dan koordinasi yang saling menguatkan antara masing-masing unsur. Pola ini merupakan pengembangan dari pola yang sudah ada sebelumnya, yang kemudian dikenal dengan istilah *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan). Konsep inilah yang

²⁰ Otto Soemarwoto, *ibid.* hal 151.

diharapkan bisa dimasukkan sebagai “jiwa” dalam penataan ruang di kawasan JABOPUNJUR.

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan²¹.

Cita-cita dari pembangunan berkelanjutan adalah, upaya mensinkronkan, mengintegrasikan, dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial-budaya dan aspek lingkungan hidup. Pembangunan aspek sosial-budaya dan lingkungan hidup tidak boleh dikorbankan demi dan atas nama pembangunan ekonomi.

Ada tiga prinsip dalam pembangunan berkelanjutan yaitu²² :

1. Prinsip demokrasi.

Prinsip ini menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak bersama seluruh rakyat demi kepentingan bersama seluruh rakyat. Agenda utama pembangunan adalah, agenda rakyat demi kepentingan rakyat, partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan dan dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan adalah sebuah keharusan moral dan politik, harus ada akses informasi yang jujur dan terbuka tentang agenda pembangunan, serta adanya akuntabilitas publik tentang agenda pembangunan, proses perumusan kebijakan pembangunan dan implementasi pembangunan tersebut.

²¹ Pasal 1, butir 3, UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²² A. Sonny Keraf, Ibid. hal 175 – 182.

2. Prinsip keadilan.

Prinsip ini menjamin bahwa semua orang dan kelompok masyarakat memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil-hasil pembangunan.

3. Prinsip keberlanjutan.

Prinsip ini mengharuskan untuk merancang agenda pembangunan dalam dimensi visioner jangka panjang untuk melihat dampak pembangunan baik positif maupun negatif dalam segala aspeknya tidak hanya dalam jangka pendek. Prinsip ini mengharuskan untuk memilih alternatif pembangunan yang lebih hemat sumber daya dan mampu mensinkronkan aspek konservasi dengan aspek pemanfaatan secara arif.

Konsep dalam pembangunan berkelanjutan, pada dasarnya adalah sebuah mekanisme jangka panjang yang tidak memiliki indikator yang pasti kapan berakhirnya proses tersebut. Pembangunan tetap berlanjut, dan tidak akan pernah berhenti. Kendati pandangan ini masih condong antroposentris, namun pada dasarnya ada sebuah kesadaran lintas generasi tentang pemanfaatan lingkungan di masa datang.

Konsep pembangunan ini juga dikemukakan oleh Otto Soemarwoto²³ sebagai bentuk yang mestinya mulai diterapkan oleh semua pihak di Indonesia, termasuk JABOPUNJUR. Hal ini menekankan pada sebuah investasi jangka panjang di sebuah daerah, di mana hasilnya akan diperoleh berlipat ganda oleh generasi selanjutnya. Istilah yang digunakan adalah “atur diri sendiri”, ada semacam penumbuhan kesadaran dari masyarakat, di mana mereka didorong untuk pro-lingkungan hidup. Otto menegaskan, bagi yang pro-lingkungan hidup harus diuntungkan, sebaliknya yang anti lingkungan hidup, harus dirugikan. Dengan sendirinya, masyarakat

²³ Otto Soemarwoto, 2005

akan membenahi diri dan melaksanakan kegiatan yang ramah lingkungan.

Konsep pembangunan berkelanjutan dapat dijadikan sebagai acuan dalam melihat konsep sistem hukum lingkungan yang integratif, sistemik, dan transparan. Kunci akhir dari semua proses yang akan dijalankan adalah penegakan hukum yang tegas. Sebagaimana dikatakan Otto Soemarwoto, tanpa adanya ketegasan dalam penegakan hukum, semua itu akan sia-sia saja.

Harus berganti paradigma dalam pengelolaan lingkungan dari antroposentrisme menjadi antroposentrisme-ekosistemik. Prinsip pembangunan berkelanjutan mengutamakan prinsip demokrasi, prinsip keadilan, prinsip keberlanjutan.

Pihak-pihak yang terlibat dalam penegakan hukum lingkungan dan penataan ruang di JABOPUNJUR, yaitu, pemerintah pusat dan daerah, pengusaha, dan masyarakat, harus berada dalam kerangka sistem. Keterpaduan dari semua ini diikat dalam sebuah aturan bersama, yang termanifestasikan dalam sebuah produk perundang-undangan, yang menetapkan kawasan Puncak sebagai kawasan tertentu. Konsep pembangunan berkelanjutan dapat dijadikan sebagai acuan dalam melihat konsep sistem hukum lingkungan yang integratif, sistemik, dan transparan. Kunci akhir dari semua proses yang akan dijalankan adalah penegakan hukum yang tegas.

Bab II – Tinjauan Teoritis Konsep Hukum Lingkungan

BAB III

HASIL PENELITIAN PARADIGMA SOSIAL BUDAYA MENUJU SISTEM HUKUM LINGKUNGAN YANG REPRESENTATIF

Penelitian pada tahun 2005 ini akan berusaha menemukan sebuah model sistem hukum yang representatif dalam penataan ruang dan kerusakan lingkungan di kawasan JABOPUNJUR. Hal ini terkait dengan hasil penelitian pada tahun 2003 yang memperlihatkan terbentuknya sebuah jaringan dalam proses kebijakan publik di bidang tata ruang di Bopunjur. Sementara pada tahun 2004, terlihat bagaimana kuantitas dan kualitas kerusakan dari penyalahgunaan tata ruang tersebut.

Guna mendapatkan sebuah rumusan yang komprehensif dan bisa menjadi sebuah rekomendasi penegakan hukum lingkungan dan tata ruang di JABOPUNJUR, maka, sesuai konteks pendekatan sistemik, diperlukan informasi dan pandangan para pakar yang memahami mengenai sistem hukum lingkungan serta nilai filosofis dan dinamika masyarakat Sunda. Ini bermanfaat untuk lebih memperdalam konteks pendekatan antropologi dan sosiologi masyarakat di wilayah Bopunjur.

Beberapa pakar dan praktisi lingkungan yang dijadikan sebagai nara sumber adalah pihak-pihak yang memiliki pemahaman mengenai lingkungan, kebijakan tata ruang, dan nilai-nilai kesundaan. Penekanan pandangan ini, ditarik pada tingkatan filosofis dan pembahasan lingkungan secara global, dan selanjutnya, melalui pendekatan sistemik, serta kolaborasi dengan data-data hasil penelitian tahun 2003 dan 2004, dikerucutkan menjadi sebuah analisis model sistem hukum lingkungan dan tata ruang JABOPUNJUR, yang akan mempengaruhi pada segmen nilai dan “jiwa” dari produk hukum yang akan dikeluarkan. Penjabaran hasil penelitian ini mengikuti

unsur-unsur dari gambar Figur 1, Bab I yang menggambarkan Sistem Hukum yang Representatif yang memperlihatkan suatu bangunan sinergi antara sistem masyarakat, sistem pemerintahan, sistem penegakan hukum dan sistem perundang-undangan/regulasi.

1. SISTEM MASYARAKAT/PENGUSAHA

a. Orientasi Tanah di Tatar Sunda

Duduk permasalahan lingkungan di Bopunjur, bisa dilihat dari akar orientasi kultur Sunda, di Jawa Barat. Perkembangan masyarakat Sunda, yang berlangsung seiring dengan perubahan di berbagai dimensi sosial-budayanya, menurut Prof. Dr. Kusnaka Adimihardja¹, hal itu bisa dilihat jejak-jejaknya melalui masyarakat Badui, di sekitar Banten, yang menggunakan sistem perladangan.

Dahulu, masyarakat Sunda hidup dengan sistem perladangan. Mereka tidak mengalami permasalahan lingkungan. Kultur perladangan ini, terhadap tanah, memiliki etika yang tinggi sekali. “Ladang itu alami,” nilai Kusnaka. “Ketika masa berladang, etikanya tinggi sekali. Siapapun yang mau berladang silahkan, tapi jangan ganggu tanaman keras yang telah ada sebelumnya, milik orang yang pertama. Lahannya silahkan buka dan olah. Lihat aja sekarang, etika orang Badui yang berladang itu kuat sekali.”

Hal ini dikarenakan sistem perladangan itu memiliki orientasi yang *integrated* dengan hutan. Perubahan yang terjadi di dalam hutan akan menyebabkan para penduduk, yang masih sedikit itu, tidak bisa lagi berladang. Maka itulah, para penduduk Sunda di masa lalu itu akan selalu menjaga hutannya. “Kalau hutan berubah, ladang juga habis,” jelas Kusnaka. “Inilah kenapa peladang lebih beretika tinggi ketimbang sawah.”

¹Pakar Antropologi dan Budaya Sunda

Pada sistem persawahan, etika tidak begitu tinggi lagi. Sawah memerlukan orang banyak. Orientasi sawah juga tidak dapat terselesaikan dengan luas tanah yang satu patok atau dua patok, akan tetapi berhektar-hektar. Sawah juga merubah ekosistem, terutama dari ekosistem alami ke ekosistem pengolahan sendiri. Terjadi perubahan ke ekosistem buatan. Di sawah harus dibangun berbagai infrastruktur, seperti irigasi dan sebagainya..

“Dengan sistem sawah, semua ekosistem berubah,” tegas Kusnaka. Perubahan ekosistem dari ladang ke sawah membuat semua etika kehidupan juga berubah. “Ini mungkin karena para pendatang yang mempengaruhi.”

Perubahan itu tidak terjadi bila melihat masyarakat Badui sekarang ini. Badui merupakan artifak sisa-sisa kerajaan Sunda. Sampai sekarang, di Badui, masyarakatnya tidak pernah mau membangun segala infrastruktur kehidupannya secara permanen. Mereka tetap mengorientasikan kehidupannya kepada alam dan hutan. Sistem perladangan masyarakatnya menyebabkan kehidupan yang bersifat nomaden, “berpindah-pindah sesuai dengan tantangan yang ada”. Hal ini mengatur segala kehidupan masyarakat “dibuat sefleksibel mungkin.” Mobilitas kehidupan masyarakatnya tinggi. Akan tetapi, dari sana, muncul “semacam kearifan tersendiri.” Masyarakat Badui tidak menghadapi persoalan lingkungan yang akut seperti di Bopunjur sekarang.

Orientasi etnis Sunda terhadap tanah dan hutan mengalami pergeseran, sejak masuknya pemerintahan Belanda. Saat itu diperkenalkan sistem perkebunan, yang menganggap bahwa areal yang ada adalah milik pemerintah dan digunakan untuk perkebunan. “Pada jaman Belanda aturannya adalah penduduk boleh mengolah, dan juga merangkap sebagai buruh,” tutur Prof. Dr. Kusnaka Adimihardja. Kehidupan masyarakat yang awal mulanya bersifat nomaden dengan membuka lahan secara berpindah, diatur kemudian oleh Belanda dengan membuat sistem kampung. Tujuan utamanya

adalah untuk memudahkan dalam pengelompokan dan pendataan masyarakat.

Mekanisme yang diterapkan Belanda akhirnya mampu menjadikan masyarakat sebagai kelompok yang menetap. Hal ini seiring pula dengan perkembangan perusahaan perkebunan Belanda yang menjadikan masyarakat setempat sebagai buruh. Belanda menetapkan hak mengenai tanah atas tiga hal :

1. Hak kepemilikan
2. Hak penguasaan
3. Hak pengolahan

“Waktu kemerdekaan, sebagian besar tanah, yang disebut tanah partikuler itu diambil oleh negara, dalam bentuk perkebunan, sehingga orang-orang yang ada di sekitar perkebunan dianggap “budak” dari perkebunan,” jelas Kusnaka Adimihardja. Waktu Indonesia merdeka itu dipisah. Yang namanya penduduk setempat tidak boleh lagi masuk dalam perkebunan. **“Itulah awal proses marginalisasi sebenarnya.”**

Kalau dilihat di Bogor dan Cianjur, hal itu terjadi. “Tanah itu awalnya partikuler, swasta, yang kemudian diambil oleh negara, dari perkebunan swasta menjadi perusahaan negara sekarang ini. Ini berlangsung sekitar tahun 1950–1960,” nilai Prof. Dr. Kusnaka Adimihardja. Pendatang baru kemudian berdatangan, membuat perkampungan baru. “Akibatnya, statusnya tidak jelas, sampai sekarang. Nah, inilah *keribetan* soal tanah di Jawa Barat. Karena tidak jelas, dasar pengambilalihan dari swasta ke pemerintahnya.”

Dengan demikian, dalam kepemilikan lahan sebenarnya penduduk itu tidak salah. “Siapa yang menyalahkan,” tegas Pakar Antropologi dan Budaya Sunda ini. “Dulu itu kan untuk mengatakan kepemilikan lahan, hanya dengan perkiraan saja, dan pengakuan lisan. Itu hak kami, itu punya kami, tapi tidak jelas batasnya di mana. Termasuk juga hak adat, hak pengambilalihan dari Belanda, tidak

jelas. Jadi, kalau sekarang diambil penduduk, tidak salah.” Dalam UU, hal itu termasuk penggunaan hak ulayat yang tidak jelas batasan wilayahnya. Walau pun, bila dipandang berdasar UU yang berlaku, hal itu tidak benar. “Kalau dari segi UU, ya jadinya salah,” kilah Kusnaka Adimihardja.

Akan tetapi, pada penataan UU yang sekarang pun, terjadi ketidaktertiban; yang berbeda bila dibandingkan dengan “tiga hak” atas tanah yang berlaku pada jaman Belanda. Pada masa Belanda, ketertiban “status” itu terjadi, berdasarkan hak dan kewajiban masyarakat di dalam mengolah tanah. “Apakah hak milik, hak mengolah, atau hak penguasaan,” banding Kusnaka. Semua itu terkait pula dengan kejelasan pengaturan pembayaran kepada pemerintah (Belanda). Yang dikatakan hak penguasaan, berarti seseorang mempunyai tanah akan tapi diserahkan kepada orang lain untuk dikelola.

“Sekarang, justru tidak jelas,” nilainya. “Terutama, antara hak milik dan hak pengolahan. Misalnya, saya punya sertifikat, apabila dalam tempo sekian lama saya tidak bayar PBB, maka hak milik itu bisa hilang, beralih ke orang lain. Ini kan tidak ada kepastian hukum.”

b. Kaum Pendatang

Pokok persoalan itu dilandasi pula dengan ketiadaan kearifan lokal masyarakat yang memudar. Kepudarnya terkait dengan perkembangan masyarakat di sebuah kawasan yang dimasuki dengan kaum pendatang. Para kaum pendatang kemudian berdatangan, hidup dan membuka lahan dan tinggal dan mengembangkan wilayah di sana. Kaum pendatang itu, kini, menjadi satu persoalan penting juga. Dari sana terjadi pergolakan terhadap pemahaman lingkungan. **Para kaum pendatang dinilai tidak memiliki kesadaran untuk menjaga lingkungannya dibanding dengan penduduk asli.** Konteks persoalan itu dirasakan sekali ketika mengamati berbagai persoalan lingkungan yang terjadi di wilayah konservasi.

Hal ini dirasakan DR. Ir. Setiawan Wangsaatmaja, Dipl.SE, M.Eng². Ia melihat kaum pendatang tidak memiliki kesadaran yang tinggi terhadap lingkungan tempat tinggalnya. “Orang pendatang itu, mana mau dia menjaga. Dia datang untuk mencari makan, peduli amat dulu historisnya seperti apa. Itu lihat *leuweung* Sancang (Hutan Sancang) di Garut, itu kan habis. Padahal, kalau dia sebagai masyarakat lama disitu, tidak mungkin, karena *leuweung sancang* itu dikeramatkan. Tapi, yang datang bawa segala macam, yang tidak tahu daerah itu seperti apa.”

Hal itu pun, menurutnya, terjadi di kawasan Puncak, Bopunjur. “Masyarakat mana yang asli, coba lihat dulu, banyak di kawasan Puncak didiami oleh orang Timur Tengah. Bangun sana bangun sini segala macam, karena punya duit. Mana dia mau peduli dengan kearifan lokal. Tapi, kalau masyarakat asli, dia tahu historisnya, setidaknya dia akan berusaha untuk menjaga, saya yakin itu. Saya buktikanlah beberapa seperti Badui yang tidak dimasuki unsur luar, buktinya bertahan. Kalau Bopunjur sudah segala macam.”

Orientasi masyarakat Sunda mengenai tanah dan hutan merupakan sebuah keterkaitan yang integral, menurut pakar Antropologi dan Budaya Sunda, Prof. Dr. Kusnaka Adimihardja, terutama dalam memanfaatkan tanah sebagai lahan olahan. Tanah dianggap segala-galanya. Hal ini terlihat dari komunitas Badui yang sampai saat ini tetap mengedepankan prinsip keserasian dengan alam.

Filosofis yang bisa ditangkap sebagai bentuk kearifan lokal masyarakat Sunda dalam memandang alam, dalam penjelasan Kusnaka Adimihardja, tergambar dari ungkapan:

Gunung teu meunang di lebur
Sungai teu meunang di ruksak

Hal itu bisa diartikan orientasi nilai lingkungan yang memakai konsep *Sustainable Development*. “Karena kalau gunung

² Pejabat BPLHD Jawa Barat dan juga Praktisi Lingkungan Hidup.

dirusak, *lebak* dirusak, yang hancur itu banyak, terutama komunitas di bawahnya, “jelas Kusnaka. Bila sumber air terganggu, semua akan terganggu. Hal ini dikarenakan kesadaran mereka bahwa bila sungai itu akan mengairi daerah *lebak*, maka itu perlu dijaga. Kusnaka memberikan contoh, “Sungai Cisadane dijaga oleh orang Badui. Orang Badui melarang membangun sawah di bagian atas karena akan berdampak negatif bagi kalangan bawahnya. Orang Badui adalah manusia air yang dipilih oleh kerajaan Padjadjaran, yang berpusat di Bogor, untuk menjaga sungai. Mereka membuat perkampungan disana. Mereka adalah orang pilihan. Mereka dipilih untuk menjaga otoritas sungai.”

“Lihat saja Badui sekarang,” tunjuknya. “Jangan bayangkan seperti kerajaan di Jawa. Kerajaan Padjadjaran lebih berorientasi lingkungan dan kebersamaan.” Mereka memiliki pemikiran filosofis akan lingkungan yang bisa dijadikan dasar pijakan bagi manusia masa kini. “Prinsip tanah di Jawa barat, memandang semua itu milik Tuhan. Karena itu, ada prinsip *Teu Masa*, yang menguasai. Yang Maha Kuasa. Masyarakat tidak berdaya, karena itu alam harus dijaga, karena ada yang menguasai. Ini kemudian dikelola oleh para tetua kampung. Ia yang mengatur, bahwa tanah itu milik bersama. Tapi, karena ada yang menanam, milik pribadi adalah yang ditanamnya. Lahan tetap milik bersama. Itu prinsip dasar.” Karena itu, hak milik pribadi terhadap tanah yang dicantumkan UU sekarang ini merupakan hal yang baru bagi kultur orang Sunda. Bisa dikatakan dipengaruhi oleh hukum Belanda tentang tanah. Belanda berkepentingan untuk menjual ke sektor swasta.” Itulah asalnya,” jelas Kusnaka.

Perubahan orientasi nilai itu terus melebar sampai kini, ketika konsep desa berubah **menjadi konsep *real estate***. Awalnya, desa itu hanya merupakan bentukan dari pengelompokan penduduk, di sebuah wilayah pertanahan tertentu, dan mengelola sendiri desa itu. Mereka membuat aturan semacam otonomi desa, menurut Pakar Antropologi dan Budaya Sunda, ini di mana mereka mengelola berbagai fasilitas lingkungan yang ada di daerahnya, dan membayar pajak kepada pihak-pihak yang telah ditetapkan kewenangannya “Kalau *real estate*

itu, dia beli tanah itu, dijual lagi tanah itu, dengan merujuk desa yang ada, tanpa membuat pemerintahan sendiri.”

Dari sanalah, Kusnaka Adimihardja melihat penyebab berbagai kerusakan lingkungan di Bopunjur. Kerusakan lingkungan, menurutnya, terjadi karena berbagai faktor: penambahan penduduk yang makin tinggi, urbanisasi, pembangunan yang salah yang hanya menekankan aspek ekonomi tanpa melihat sosial dan budaya. Maka itu, tegasnya, “Bopunjur itu jangan hanya dikaitkan ekonomi saja, tapi lihat juga aspek *environment* dan itu yang tidak diperhatikan. Mungkin, swasta yang cari untung *nggak* mau dengan model itu. Di sini banyak kepentingan bermain. Pemerintah karena didorong untuk mendapatkan dana dalam rangka penghasilan PAD, didikte pengusaha.”

Ia mengusulkan pentingnya kini dilakukan upaya mensejajarkan antara pemerintah, masyarakat, dan pengusaha, berdasar pada nilai-nilai spirit yang ada di masyarakat. “Spirit itu, ialah: kerjasama yang kokoh antara masyarakat dan pemerintah, pengusaha. Semangat yang bisa diambil dari nilai-nilai tradisional tadi. Jangan melihat budaya Sunda-lah, tapi ambil sisi fungsional aja, dan spirit itu diambil. Melihat ke belakang untuk belajar saja, yang perlu dilihat ke depan dengan kondisi sekarang.”

Tapi, ia juga menolak bila semata hanya melihat ke Barat. Di Barat, berbagai kegiatan pembangunan lingkungan dikerjakan dalam tatanan kemasyarakatan yang berada dalam keadaan normal. “Sementara kita dibangun dalam keadaan krisis,” bandingnya. “Ini yang harus disesuaikan. Jangan melihat dalam kondisi normal, tapi kondisi yang sekarang, yang tidak stabil. Membangun itu harus didasarkan pada kondisi yang ada sekarang, memanfaatkan alam. Agar pembangunan juga tidak berbiaya mahal. Coba lihat bangunan di Jakarta, kalau mati lampu, ruangan itu gelap dan panas. Sehingga harus ada AC dan listrik, itu kan biaya mahal. Coba buat arsitektur yang tidak memerlukan biaya tinggi.”

Bopunjur harus dibangun ulang, dengan konsep pengembangan wilayah yang berdaya dukung teknologi tinggi. “Kalau kita ingin membangun, bangunlah dengan teknologi yang tinggi, jangan setengah-setengah,” nilainya. “Seperti di Hongkong, tidak ada problem lingkungan, karena dibangun dengan teknologi yang tinggi.” Dari sana, menurutnya, akan muncul sebuah stabilitas baru dengan lingkungan baru. “Kalau kita pakai Teori Marx, akan muncul sebuah fungsional baru, dengan tata lingkungan baru dan tidak terlalu banyak merubah eksosistem baru. Misalnya, bikin jalan layang di Bopunjur, orang di bawah masih bisa bikin usaha macam-macam. Kerangkanya kira-kira seperti itu.”

Orientasi nilai kultur Sunda sebenarnya amat menekankan penghargaan yang tinggi terhadap kondisi alam. Gunung dianggap sebagai sumber dari mata air yang akan mengalir di sungai-sungai di hilirnya. Oleh karena itu tidak boleh diganggu. Sungai adalah sumber air minum dan sumber kehidupan, oleh karena itu tidak boleh dirusak. Konsep itu sampai saat ini masih diterapkan di Badui. Hal ini menjadikan komunitas Badui sebagai komunitas yang sangat peduli dan memahami etika lingkungan.

Nilai filosofis Sunda, sebagaimana tergambar dari ungkapan di atas menjadi dasar dalam melihat bagaimana konsep lingkungan dan penataan ruang di masa selanjutnya. Konsep ini digunakan sebagai nilai moral guna membentuk sebuah tatanan lingkungan hidup dan akan membentuk sebuah budaya baru pengelolaan sistem hukum lingkungan yang lebih representatif.

2. SISTEM PEMERINTAHAN

a. Pendapatan Asli Daerah dan Korupsi

Masalah lingkungan di Bopunjur bukanlah permasalahan yang muncul ke permukaan dalam waktu kekinian. Kerusakannya merupakan permasalahan yang sudah sejak lama menjadi pemikiran banyak pihak. Masalahnya bisa dikatakan merupakan persoalan laten. “Sudah ada sejak jaman Bung Karno,” nilai Pakar Lingkungan Hidup, Prof. Dr. Otto Soemarwoto.

Di fase pemerintahan Soekarno, Orde Lama, pemerintah telah menetapkan Surat Keputusan untuk mengatur lingkungan Bopuncur, di wilayah Puncak ini, agar tidak mengalami kerusakan. Hal ini, menurut Oto, dikarenakan bibit permasalahan lingkungan itu sudah terjadi di masa itu.

Hal itu berlanjut ke era Orde Baru, fase pemerintahan Soeharto. Dengan permasalahan yang semakin meningkat, peraturan pun diperbaharui. Akan tetapi, dengan penyelesaian masalah yang tidak tuntas juga, dikarenakan gejala yang sama: **berbagai peraturan yang dibuat itu tidak dilaksanakan.**

Permasalahan itu, dengan kerusakan yang semakin meningkat, kini semakin membutuhkan penanganan yang cukup serius. Berbagai peraturan tidak efektif dilaksanakan. “Kelihatannya, pasca Soeharto itu, terutama otonomi daerah,” nilai Oto, “Ini makin parah”. Duduk permasalahannya diperbesar dengan adanya keinginan pemerintahan daerah untuk meninggikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). “Tiap daerah berusaha memperbesar PAD dengan tidak melihat darimana sumber PAD,” jelas Oto. Pemerintahan daerah, tanpa memperhitungkan dampak negatif jangka panjang, menggali semua potensi PAD di wilayah pemerintahannya. Wilayah Puncak, (Bopunjur), menjadi arena pencarian PAD yang tergelong potensial.

Ruang ekologis tidak lagi diperhitungkan manfaat dan kegunaannya bagi masyarakat. Ruang-ruang di berbagai tempat, dan menjadi ketahanan lingkungan, itu tidak dipedulikan lagi. Berbagai

lahan itu menjadi acuan bagi penciptaan lingkungan yang menghasilkan pendapatan daerah. Lahan-lahan itu tidak lagi menjadi lahan tanaman pepohonan dan hutan. Pendapatan dari lahan semacam itu terbilang kecil. Akan tetapi, pendapatan tersebut menjadi berubah, dan meningkat lebih tinggi, bila lahan-lahan tersebut dijadikan ruang-ruang pertumbuhan ekonomi berbasis industri pariwisata. Mereka berpikir bahwa pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan vila atau perumahan akan melebarkan wilayah pencarian pendapatan daerah. Para pendatang yang menghuni perumahan atau vila itu, seakan-akan memberikan suntikan ekonomi bagi penduduk asli, dan pemerintahan daerah di berbagai struktur sosial-ekonominya.

Pandangan seperti ini, terutama bila dikaitkan dengan garis kebijakan otonomi daerah, tidak dapat disalahkan. Kondisi geografis dan potensi kewilayahan serta tingkat sumber daya penduduk yang belum mencapai tingkat signifikansi tertentu bagi pencapaian kemandirian sosial-ekonomi, adalah diantaranya penyebabnya. Tekanan dari pusat ikut mendorong para pengelola pemerintahan daerah ini untuk segera mencapai pendapatan daerah yang tinggi. Pelbagai sarana dan prasarana pembangunan daerah mesti disediakan bagi kepentingan birokrasi dalam rangka memenuhi kebutuhan penduduk, yang telah digariskan pemerintahan pusat. Penyediaan sentra-sentra ekonomi, misalnya, membutuhkan biaya yang cukup tinggi untuk mendorong penduduk mengakselerasi kegiatan usaha.

“Kalau untuk PAD, pemerintah ingin memperbaiki sarana dan prasarana,” menurut Oto, tidaklah begitu menjadi masalah. Akan tetapi, keinginan membangun daerah pemerintahan itu menjadi tidak berarti apabila pencarian pendapatan daerah itu tidak masuk ke dalam kas bendahara pemerintahan daerah secara legal. **Berbagai peluang ekonomi itu menjadi masalah ketika hasil keuangannya masuk ke kantong-kantong pribadi aparat birokrasi pemerintahan daerah.** “Meningkatkan PAD untuk kepentingan pribadi,” sinyalemen Oto. “Yang banyak terjadi justru untuk memperbesar pribadi-pribadinya saja.” Inilah kelemahan hukum yang mendasari berbagai persoalan

lingkungan pada kemudiannya. Dorongan untuk memperbesar PAD melalui sumber utama yang paling mudah dengan menjual ruang untuk membuat perumahan, villa dan lainnya itu menjadi cacat hukum.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagian besar masuk kantong pribadi pejabat birokrasi Pemerintah Daerah (korupsi dan kolusi).

b. Kelemahan Aparat

Kini, akibatnya, di Puncak, setiap hujan terjadi pengiriman banjir. Kalau toh dilakukan penertiban, pada berbagai bangunan yang tidak memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), hal itu dilakukan tanpa keseriusan, dipenuhi dengan tindakan penertiban yang berbau KKN. “Yang dibongkar ya warung-warung kopi saja, “ contoh Oto. “Yang besar-besar itu tidak diapa-apakan.”

Ketidakkonsistenan itu dirasakan juga oleh aparat pemerintahan daerah. Hal ini seperti dijelaskan oleh pejabat BPLHD Jawa Barat dan juga Praktisi Lingkungan Hidup³, “Bopunjur itu aturannya sudah jelas, yang jadi masalah hanya kita yang melaksanakan saja. Konsisten atau tidak,” kata Setiawan Wangsaatmaja. “Sekarang kurang apa dengan Bopunjur, peraturan sudah banyak, mulai dari Keppres, Kepmen dan sebagainya. Hanya yang melaksanakan saja yang jadi masalah, bertindak tidak semestinya.” Menurutnya, di dalam peraturan itu kini tinggal pelaksanaan dari undang-undang tersebut secara konsisten dan konsekuen. “Asalkan kita melakukan secara konsisten dan konsekuen saja, kerusakan tidak akan terjadi.”

Berbagai faktor membuat aparat lemah dalam mengaplikasikan peraturan lingkungan yang berlaku. “Para

³ DR. Ir. Setiawan Wangsaatmaja, Dipl.SE, M.Eng

pelakunya, aparat, ada yang mencoba-coba bersikap oportunistis. Itu yang jelas kalau menurut saya. Aparatnya sendiri lemah.” Ia memberi contoh. “Misalnya, jelas-jelas di sebuah kawasan tidak boleh ada bangunan, tapi masih juga diizinkan”. Untuk itu, ia mengusulkan adanya perbedaan insentif bagi aparat yang mengelola kawasan konservasi. “Mungkin, sekarang ini yang harus dilakukan ialah bagaimana menciptakan bahwa daerah yang memang tugasnya mengkonservasi itu ada sistem insentif atau dis-insentif. Ini mungkin yang belum jelas.”

Pengaturan tata ruang Bopunjur, menurutnya, mesti mengakomodasikan hal itu. Karena ketiadaan hal itu, “sekarang Bupati dan kepala daerah akan berpikir, saya ingin memajukan daerah saya. Kalau tidak ada yang bantu tentu akan dibuat sendirilah. Sekarang lingkungan berkejaran dengan ekonomi, motivasinya adalah meningkatkan PAD. Untuk itu, para Bupati akan mengembangkan daerahnya sendiri-sendiri.”

Ia berpendapat ada beberapa hal lanjutan yang mesti dikerjakan. “Pertama, dari sisi penegakan hukum,” jelasnya. “Sebagus apapun kita atur, kalau pelakunya terus mengakali pasti itu ada celahnya. Bisa saja celah itu dari aparat yang menegakan hukum atau dari celah lainnya. Kalau tegas, misalnya melanggar, bangunan bongkar saja, atau tegaskan sejak awal. Pasti orang pun jera. Tapi biar aturannya bagus sekalipun, kalau di lapangannya tidak mendukung, ya mau bagaimana.”

Ia merasakan ada masalah masalah dari sisi *punishment/ganjaran/sanksi* atau koordinasi antar lembaga itu sendiri. “Contoh pelanggaran industri (pencemaran) saja, ketika masuk pengadilan dia hanya diancam hukuman kurungan satu bulan dengan denda lima juta. Dengan begini, ia pasti berpikir, saya mendingan mencemari saja karena hukumannya cuma segitu.” Keadaan itu diperparah dengan sistem pengadilan yang dicemari dengan pihak-pihak yang bermain.

“Walaupun melanggar hukum lingkungan, ketika masuk sistem pengadilan tidak pernah berhasil karena selalu ada yang bermain. Jeleknya lagi, dengan penyidik pegawai negeri sipil juga bisa dimainkan. Jadi, bagaimana kita mau katakan celah, kalau itu saja sudah bolong. Sebagus apapun diatur, ketika ujungnya tetap seperti itu, **aspek jeranya tidak ada.**”

“Kembali pada orang yang menjalankan. Katakanlah begini, kita akan membuat suatu lahan konservasi, ini lahan konservasi tidak boleh di bangun, karena ini adalah lahan resapan air dan sebagainya dan sebagainya. Tapi mau kita atur dengan baik pun, tetap saja pelanggaran itu terjadi. *Shortcut* nya kita bebaskan saja, di pagar. Tetapi tetap saja ada peluang melanggar. Karena apa? Yah begitulah sistem penegakan hukum. Sekarang yang perlu adalah sampai di mana loyalitas seseorang itu sebetulnya, kembali ke kesadaran mereka itu sendiri.”

Permasalahan lingkungan akhirnya terkait dengan permasalahan pembangunan. Terjadi diferensiasi di masyarakat: antara arus pemikiran pembangunan yang lebih menekankan pada titik ekonomi ketimbang lingkungan, atau kurang adanya kesadaran tentang lingkungan secara holistik. Bias soalnya sampai kepada pengaturan antarlembaga negara sendiri, misalnya, titik tekan ekonomi yang sampai menjadikan orang planologi bentrok dengan orang lingkungan. Planologi lebih menekankan kepada kawasan tata guna lahan, pada tingkatan orientasinya ekonomi, tapi menurut orang lingkungan ini salah.

Setiawan Wangsaatmaja membaginya ke dalam dua kubu: kubu yang ingin bergerak secara *short term*, yakni, katakanlah masyarakat yang hari per harinya sangat mengharapkan sesuap nasi. Ada kubu yang geraknya ingin secara *long term*, yang memandang penataan lingkungan akan menghasilkan keuntungan yang lebih baik di masa depan. “Menurut saya, bagaimana menciptakan kondisi yang *short term* ini juga menjadi *long term* hasilnya,” tuturnya. “Terus terang, orang lingkungan kesannya pasti tidak boleh membangun di

mana-mana, tapi mereka yakin dengan lingkungan bagus pasti suatu saat akan mendapatkan *benefit*. Tapi, saya pun tidak bisa berpikir, bertindak langsung, ke sana. Karena, ketika ngobrol misalnya dengan orang-orang tenda biru di Bopunjur sana, pasti mereka bilang, “Anda kan bisa ngomong begitu, tapi besok besok mau makan apa, saya tidak mikir nyawa, yang penting saya bisa hidup kalau besok bisa makan apa. Nah kalau sudah seperti itu percuma, kita mau mengatur apa lagi.”

Bagaimana dengan investor-investor yang membangun villa? “Ya, termasuk mereka yang harus diberesin,” tegas pejabat BPLHD ini. “Caranya, lihat, kenapa dikasih kesempatan, siapa yang kasih kesempatan. Saya yakin, para investor kalau sudah bilang di situ tidak boleh bangun, titik, dia akan berdalih. Alasannya, dengan tukar guling dan sebagainya. Bodohnya, ya birokrat. Masak, kawasan lindung boleh diganti. Ini perumpamaan. Itu bisa ditangkis jika kita tegas, bahwa itu tidak boleh. Mau lewat manapun tidak boleh. Ketegasan.”

Penegakan hukum tidak tegas, hukuman bagi pelanggaran pencemaran dan tata ruang sangat ringan dan terjadi permainan pada sistem pengadilan /penegakan hukum.

c. Gaji Aparat Kecil dan Tidak Ada Dana Operasional Pengawasan Lapangan

Untuk itu, diperlukan penanganan efektif melalui aparaturnegara. Budi Rajab⁴, menilai pentingnya intervensi dilakukan pada tingkat aparaturnegara. Artinya, penegakan hukum harus dikembangkan melalui kelembagaan negara, karena pemerintah ialah institusi yang paling bertanggung jawab terhadap penegakan hukum. “Sayangnya, aparaturnegara itu tidak bisa menerapkan,” nilai Budi Rajab. “Karena apa? Karena gajinya kecil. Itu saja.” Maka itu, duduk

⁴ Pemerhati Kebijakan Publik dan Tata Ruang

masalah akan bisa diselesaikan secara bertahap dan pasti, bila gaji aparat dinaikkan. “Seiring dengan itu, kontrol terhadap mereka juga terkendali ketat,” tambahnya. “Ini yang tidak dilakukan dalam seluruh proses ketatanegaraan Indonesia, pada hukum apapun. Sulit untuk ditegakkan. Intervensinya pada aparatur, tidak pada model hukumnya, karena ini hukum formal. Ada birokratisnya.”

Ia memberi contoh di Singapura. “Contoh saja kayak di **Singapura**. Itu tata ruangnya bagus sekali. **penegak ekologi di sana, gajinya tinggi sekali**. Jadi, mereka bisa bekerja. Kalau kita, lihat saja. Bukan berarti korupsi di kita nanti akan hilang, bukan, tapi mungkin berkurang. Coba di situ lah, diintervensinya. Susahlah, untuk Indonesia kalau selama gajinya masih begini saja. Tidak akan beres. Saya apatis aja, kalau ada peraturan keluar, ya silahkan, besok masih bisa dilanggar.”

Berdasarkan hal itulah, bila toh sebuah model hukum hendak diterapkan maka harus menjangkau tingkat operasional yang menunjang *salary* aparatur dan menunjang pemahamannya terhadap ekologi. Budi Rajab mengusulkan perlunya klausul hukum yang menyangkut pembiayaan operasional. “Saya usulkan harus ada itu. Sekarang contoh saja, polisi mengejar penjahat, untuk sampai ketangkap itu hanya berapa puluh ribu dijatahkan, bagaimana kalau larinya kesana-kesini. Itu yang harus jelas, dibuat rinciannya dalam aturan itu. Jadi coba operasionalisasi itu. Kalau tidak sampai kesana, pesimis saya.”

Konseptualisasi dalam aturan itu dibuat pengaturan yang menyangkut biaya atau keperluan logistik untuk penegakkannya, yang sebisa mungkin dijelaskan besaran biayanya, misalnya untuk biaya penegakan hukum sekian, biaya operasional sekian.

Di sisi lain, Budi Rajab menyepakati pemikiran Oto Soemarwoto. “Ekologi itu bisa dikelola dan bisa menghasilkan duit,” nilai Budi. Ini mengikuti pemikiran Protokol Kyoto, yang disebut *sustainable development*. Konsep-konsep ekologinya akan menjangkau jangka menengah dan jangka panjang, dengan

penghasilan profit yang cukup besar. Budi tidak mau terjebak dengan pemikiran dikotomis dalam melihat ekologi dan ekonomi. “Kalau ekologi rusak, ekonomi tumbuh, kalau ekologi bagus, ekonomi turun. Padahal dengan konsep *sustainable*, berpikirkannya kontinu, tapi tidak dalam jangka pendek.

Kalau di Bopunjur menggunakan *sustainable development*, hal itu akan memberi hasil positif. “Pertanian contohnya, bila dikelola benar-benar menurut ahli pertanian, pasti PAD meningkat karena produktifitas naik. Sekarang ini, petani yang tengah semangat, dan tiap tahun menanam, tapi hasil produksinya terus menurun. Akibatnya, pemerintah terganggu retribusinya. Berbeda bila hal itu dikerjakan dengan intensifikasi yang benar, produktifitas akan konstan, bahkan naik, dan selanjutnya retribusi juga naik. Sayangnya, walaupun pemerintah sudah mengatakan hal itu, tapi melihatnya masih diametris. Konsep ekonomi dan ekologi dipertentangkan.”

Yang terjadi di Bopunjur, kini, pertanian yang berkembang bukanlah kentang tapi perumahan. “Ini karena pemerintah berpikirkannya jangka pendek, dari IMB dan PBB. Memang duitnya *cash*, cepat masuk. Tapi. beban itu harus dibayar pemerintah, untuk memperbaiki sektor pertanian. Dan, duit yang akan terkuras sebenarnya jadi lebih banyak lagi, dalam jangka panjang; duit pemerintah akan lebih banyak lagi terkuras. Ongkos sosial membesar, ongkos ekonomi juga akan terus membesar. Kalau *sustainable*, *social cost* kecil, *economy cost* akan menguntungkan.”

Sebenarnya banyak ahli ekonomi lingkungan, seperti di Universitas Indonesia. Tapi pemerintah tidak mau menerapkan itu, karena pertamanya pemerintah harus keluar duit dulu, itu yang jadi persoalan. UU Tata Ruang harusnya memasukkan konsep *sustainable* itu di dalamnya, tapi konsep itu muncul belakangan setelah UU Tata Ruang. “Jadi amandemenlah UU itu,” tegas Budi Rajab. “Amandemenlah beberapa pasal dan ayat yang ada. Konsep yang lebih populis masukkanlah. Tapi juga tidak mengganggu ekologi

pemerintah, seperti PAD tadi. Untuk jangka panjang akan menguntungkan.”

Ini akan mengatasi persoalan penambangan di kawasan hutan lindung, yang dibuat secara manipulatif, untuk menghasilkan PAD bagi pemda. “Itu konsep sudah merusak ekologi. Tapi saya setuju dengan Otto. Dalam lingkungan *kan* banyak aliran, ada yang radikal dan moderat, seperti Otto. Bolehlah dibangun di kawasan lindung, tapi pengendaliannya harus ketat. Itu sudah masuk konsep *sustainable*.” Namun, kembali persoalannya ialah, konsep yang bagus itu, “apa mungkin diimplementasikan jika aparatnya masih begini.” Inilah yang membuat Budi mengusulkan bila ada revisi hukum lingkungan maka hendaknya dimasukkan klausul *imbalan-imbalan* tadi. “Imbalan itu perlu. Saya ingin sekali ada dalam aturan itu. Seperti dalam konstitusi dasar, tentang pendidikan, itu sudah disebutkan tentang 20%, walaupun belum diterapkan. Itu kan konstitusi dasar. Tingkat implementasi itu lain. Tapi secara konsep itu sudah benar.”

UU Tata Ruang seharusnya memasukkan konsep *sustainable development* di dalamnya, tapi konsep itu muncul belakangan setelah UU Tata Ruang dikeluarkan. Jadi perlu diamandemen UU Tata Ruang tersebut yakni beberapa pasal dan ayat harus memasukkan konsep yang lebih populis.

d. Pelatihan Aparat

Setiawan Wangsaatmaja menegaskan pula tentang perlunya diatasi kurang pahaman aparat di bawah. “Kita perlu sebetulnya *bridging* antara *planner* dengan implementator. Biasanya selalu disitu. Bagaimana menginterpretasikan sebuah produk tata ruang pada saat di lapangan. Harus ada suatu jembatan, bagaimana perencanaan dan pelaksanaan itu *in line*, itu yang terpenting.”

Untuk itu, diperlukan pelatihan tentang lingkungan di kalangan aparat di tingkat bawah. “Tapi pelatihannya harus betul-betul selektif. Pelatihan itu sifatnya harus lapangan. Kalau pelatihan hanya seminar atau teoritis, saya pikir sudah banyak. Tapi bagaimana untuk dilaksanakan di lapangan, itu yang penting. Bentuk pelatihannya harus betul-betul membumi.”

Hal ini dijelaskan pula oleh Budi Rajab, . “Harus ada *training*,” tegasnya, “karena aparat adalah *general*, bukan orang spesifik.” Apalagi, di pemerintahan selalu ada kemungkinan mutasi perpindahan jabatan yang tidak *nyambung*, ada kemungkinan perubahan formasi, misalnya dari jabatan Ketua Pasar, atau Ketua Retribusi, atau Bendahara, kemudian dipindah menjadi Ketua Dinas Lingkungan. Hal-hal seperti ini bila dibiarkan tidak diantisipasi dengan sebuah kegiatan pelatihan yang serius dan formal akan membuat permasalahan tertentu. Mereka harus diupayakan untuk mengikuti *training*, seperti penyuluhan pada aparat. Bentuknya adalah pendidikan secara rutin. Tapi, bukan sekolah. “Pegawai pemerintah tidak perlu sekolah, mereka kan bekerja berdasarkan *experience*. Karena itu juga tidak perlu ada tes-tes sebenarnya, cukup dengan pelatihan, dimagangkan.”

Soal pelatihan ini, Amiruddin Dajaan Imami⁵, mengusulkan diberikan pula ke dalam kurikulum sekolah formal. “Ini penting sekali,” tegasnya. Pemberian pengajarannya tentu harus disesuaikan, antara berbagai tingkatannya. “Pemberian pendidikan hukum lingkungan, tentunya akan berbeda bila diberikan kepada anak-anak di di SD. Sekarang orang bilang *Green Education*, tapi arahnya mereka selalu ke SD, SMP, SMA. Perguruan Tinggi justru tidak .”

⁵ Pakar Hukum Lingkungan/Ketua PS Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, FH Unpad

Pelatihan aparat seperti PPNS, Pemda, Jaksa, Hakim, Kepolisian, dan instansi terkait, untuk implementasi hukum lingkungan. Di samping itu perlu pula pemberian pendidikan hukum lingkungan/*Green Education*, bagi murid SD, SMP, SMA, dan Perguruan Tinggi.

e. Harapan pada Otonomi Daerah

Prof. Dr. Otto Soemarwoto menaruh harapan pada sistem politik otonomi daerah. Desakan mencari PAD itu makin lama akan makin dikontrol oleh masyarakat. Pada prosesnya nanti, kontrol masyarakat akan semakin meningkat. Setiap pejabat pemerintahan daerah akan diminta akuntabilitasnya dengan cara yang lebih terbuka lagi. Berbagai gejala pemilihan kepala daerah (pemilihan kepala daerah) yang penuh riak konflik dan demonstrasi, pada dasarnya, merupakan tuntutan masyarakat yang menghendaki para pemimpin pilihannya harus tampil bersih dan terbuka. “Desakan dari masyarakat menyebabkan beberapa anggota DPRD ada yang ditahan dan sebagainya, lalu kepala daerah dan sebagainya,” contoh Oto. Tuntutan itu akan melebar kepada permintaan program pembangunan daerah berwawasan lingkungan. Kepedulian masyarakat akan semakin tinggi pada lingkungan tempat tinggalnya. Berbagai kerusakan lingkungan yang akan dan telah dialami mereka kian memberikan kebutuhan akan perlunya lingkungan mereka tertata dengan benar, baik secara ekologis maupun ekosistem. **Pertumbuhan ekonomi, berbasis industri, tidak hanya menekankan hasil PAD semata akan tetapi juga membutuhkan perencanaan dan penanganan lingkungan yang baik.** “Yang bisa dilakukan, ya desakan dari bawah, misalnya otonomi daerah,” jelas Oto. “Ini yang membuat saya agak optimistis sebenarnya.”

Secara jangka pendek, menurut Oto, memang akan menimbulkan kerusakan besar. “Kita lihat saja apa yang terjadi sekarang ini.” Namun, secara jangka panjang, dampaknya akan

memberi kontribusi yang baik. Jarak pengontrolan “suara” masyarakat yang semakin memendek akan memberi dampak positif. “Ini akan menyebabkan desakan pada pemerintah pusat juga lebih cepat,” jelas Oto. “Harapan saya dengan demokrasi ini, hukum akan bisa ditegakkan. Kelihatan sekali masyarakat tidak bisa dibeli.... Ada kesadaran lebih. Masyarakat dalam pemilihan umum sudah bisa memilih sendiri, tidak mudah dipengaruhi lagi dengan iming-iming.”

Oto Soemarwoto menyatakan Demokrasi, Penegakan Hukum, Sikap pro-lingkungan harus terpadu. Pertama, harus ada demokrasi di mana orang tidak lagi bisa dibeli. Kedua, hukum harus ada ketegasan. Ketiga, orang yang pro lingkungan hidup, harus untung. Orang yang melawan lingkungan, harus dirugikan. Ini yang dikatakan mengatur diri sendiri.”

f. Koordinasi yang Tidak Sektoral/Terpadu

Akan tetapi, di dalam pelaksanaannya, diperlukan pula keterbukaan untuk tidak terjebak pada kebijakan-kebijakan yang bersifat sektoral. Hal ini terjadi pada saat dipakainya pendekatan sistemik dan koordinasi antar instansi, dalam pembuatan KEPPRES 79 tahun 1985 yang telah membawakan koordinasi delapan menteri, dan menjadi bahan bagi BKTRN (Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional). Hasilnya, ternyata tetap tidak dapat mengatasi kerusakan-kerusakan di kawasan Puncak, pada tahun 1985 sampai 1990-an.

“Apalagi sekarang dalam kaitan dengan otonomi daerah,” papar Amiruddin. “Kesulitan yang akan timbul karena perbedaan eselon. Misalnya dalam rapat, yang mengundang adalah Sekretaris Dirjen, dan yang diundang adalah Dirjen-Dirjen lain. Bisa dipastikan Dirjen-Dirjen itu tidak mau datang. Ia baru mau datang kalau yang mengundang adalah eselon yang lebih atas. Koordinasi yang tetap dalam bentuk ini, sulit diterapkan.”

Dalam konteks otonomi daerah lebih sulit lagi, karena masing-masing daerah mempunyai kepentingan yang berbeda terhadap lingkungannya. “Cianjur tidak terlalu bermasalah dengan lingkungan, tidak perlu ada dinas lingkungan hidup, katanya. Jadi dinas lingkungan hidup buat saja di Komisi Amdal. Itu soal kelembagaan. Semakin sulit karena struktur pemerintahan yang berbeda-beda. Peraturan Pemerintah (PP) nomor 8 tahun 2003 tentang pedoman penyusunan aparat pemerintah di daerah akan berhadapan dengan kepentingan daerah yang berbeda-beda. Ada yang pertambangannya, ada yang hutannya, ada yang pengairannya, ada yang pertaniannya. Jadi perhatian terhadap lingkungan jadi berbeda-beda, ada yang masuk ke sub dinas ini dan ada yang tidak perlu dinasnya.”

Amiruddin memilih mendorong Bapenas maupun Bapeda menjadi *lead sector* dalam mengatasi pelbagai kepentingan lembaga yang bersifat sektoral. “Lembaga ini harus kuat dan berwibawa. Dalam hukum lingkungan dikenal adanya koordinasi diagonal, koordinasi itu tidak hanya vertikal saja atau horisontal saja tapi ada koordinasi diagonal, sehingga Bapeda itu bisa mengundang instansi-instansi yang diagonal dengannya.”

Pada saat menyusun koordinasi diagonal, semua harus tertuang dalam perencanaan tata ruang. “Sekarang kalau dilihat peraturan perundang-undangan, ada Perda Jawa Barat tentang pola induk pengelolaan sumber daya air. Ini sebenarnya tidak boleh. Pola induk itu harus masuk kedalam perencanaan tata ruang. Rencana tata ruang itu tidak hanya pikirannya orang Bapeda atau orang perkotaan, dia harus menampung semua. Semuanya harus ada dulu dalam rencana tata ruang. Dan untuk ini, orang-orangnya harus mantap.”

Di dalam kasus Bopunjur, hal itu terkait dengan kebijakan yang berlaku untuk denah kawasan tertentu, di mana rencana tata ruangnya diprioritaskan sekali. “Itu adalah KEPRES dan yang bentuk adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat yang membentuk itu harus kuat, sehingga semua harus tertuang dalam rencana tata ruang. Jangan

sampai KEPPRES bikin rencana tata ruang yang begini dan PERDA bikin rencana tata ruang yang lain lagi.”

Dalam konteks otonomi daerah sulit penegakan hukum, karena masing-masing daerah mempunyai kepentingan yang berbeda terhadap lingkungannya. Misalnya Cianjur tidak terlalu bermasalah dengan lingkungan, tidak perlu ada dinas lingkungan hidup. Jadi dinas lingkungan hidup hanya mengurus Amdal. Itu soal kelembagaan. Semakin sulit karena struktur pemerintahan yang berbeda-beda. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 tahun 2003 tentang pedoman penyusunan aparat pemerintah di daerah akan berhadapan dengan kepentingan daerah yang berbeda-beda. Ada yang pertambangannya, ada yang hutannya, ada yang pengairannya, ada yang pertaniannya. Jadi perhatian terhadap lingkungan jadi berbeda-beda, ada yang masuk ke sub dinas ini dan ada yang tidak perlu dinasny dan seterusnya.

3. SISTEM PENEGAKAN HUKUM

a. Pengondisian *Eco-sensitivity*

Untuk mencapai keadaan tersebut, dibutuhkan cara-cara tersendiri. Cara yang paling efektif ialah mendorong pengondisian *eco-sensitivity* di tengah masyarakat (menurut Prof. Dr. Otto Soemarwoto). Hal ini berarti setiap orang diharapkan dapat memiliki kepekaan terhadap lingkungan. Kepekaan itu tumbuh dari dalam tiap orang. Kesadaran dari dalam ini akan mendampak pada pemilihan penalaran terhadap lingkungan yang formal, hanya menurut peraturan yang berlaku dan setelah merasa selesai. Padahal, dari ketaatan yang semu pada peraturan itu yang mengakibatkan terjadinya kemudian pelanggaran. Dan, dari pelanggaran tersebut terjadilah kerusakan lingkungan. Peraturan yang menetapkan,

misalnya, kepatuhan pada baku mutu lingkungan bahwa ada batas-batas tertentu yang tidak boleh dilebihi, atau dilanggar, itu menciptakan peluang pelanggaran. Peluang pelanggaran itu tercipta ketika berbagai perangkat dan teknologi disertakan untuk mengukur ambang batas yang tidak boleh dilanggar. Berbagai peralatan yang diciptakan kemudian menjadi tolok ukur, menjadi patokan, yang baku, rutin, dan seakan menjadi hukum: bahwa dengan adanya peralatan tersebut di sebuah tempat akan menyelesaikan persoalan lingkungan, mencegah terjadinya kerusakan. “Akibatnya, ketika orang memeriksa pabrik, yang dilihat adalah apakah punya instalasi pengolahan limbah atau tidak.” Para pemeriksa atau pengawas lingkungan kemudian bekerja sebagai pengukur limbah, hanya bentuk fisik “kerusakannya”. Jika hal itu sudah terukur, maka pabrik tersebut dinilai telah memenuhi syarat. Hal ini tentu memudahkan para pelanggar lingkungan menyiasati ulah buruk yang telah dilakukannya, menyembunyikan kemungkinan kerusakan atau pun kerusakan yang telah terjadi. Sebab, peraturannya hanya mengukur tingkat kondisi limbah yang tidak boleh melebihi dari batas yang telah ditentukan. Akan halnya, pemilik pabrik atau bangunan atau usaha berdaya pencemaran yang kuat, akan mengatasi atau menyetel peralatannya dapat mencapai ambang batas limbah itu tidak lagi diperhatikan. Tidak lagi diawasi. Hal itu dibarengi dengan peluang untuk melakukan praktik penyuapan kepada para pengawas lingkungan. “Inspektornya juga kadang diberi amplop dulu,” tegas Oto. “Akibatnya, orang lebih murah berdamai daripada mematuhi peraturan. Ini harus diubah.” Praktik penyuapan itu memberi kemungkinan besar kerusakan lingkungan terjadi hari demi hari tanpa disadari.

“Peraturannya, dalam limbah itu tidak boleh lebih dari batas. Bagaimana Anda mencapai itu terserah Anda, pokoknya tidak boleh lebih dari batas. Kalau ada imbasnya, itu adalah masalah Anda, bukan masalah pemerintah.”

Padahal, hal itu bukanlah tanggung jawab semata milik pemerintah. Hal itu adalah tanggung jawab bersama. Karena itulah,

dibutuhkan pengondisian tatanan publik yang memiliki kepekaan terhadap lingkungan. Pencapaiannya dilakukan oleh pemerintah dengan pembuatan peraturan yang tidak semata diukur dari patokan peralatan pengukur limbah tertentu. Akan tetapi, didorong melalui perangkat peraturan yang menstimulir kesadaran *eco-sensitivity*. Setiap anggota masyarakat saling bekerja sama untuk menjaga lingkungan.

Contohnya, melalui penciptaan pemunculan apa yang dinamakan *Emission Trading*, perdagangan emisi. “Di suatu daerah, katakanlah daerah industri Cilegon, harus memiliki emisi SO₂ sebesar 25% dalam lima tahun. Bagaimana cara Anda menurunkan emisi itu, terserah Anda. Pemerintah tidak minta Anda membangun cerobong, dan sebagainya. Yang saya tahu emisi itu turun. Caranya terserah Anda. Kalau sekarang A punya pabrik modern, tanpa batu bara. Dengan cara sederhana mungkin dia bisa menurunkan emisi. Si B dengan cara kuno sulit menurunkannya. Akhirnya keduanya berunding. Si A saja yang menurunkan emisinya dan mereka melakukan perundingan dengan biaya tertentu.”

Contoh lain, di antaranya, melalui upaya pajak insentif. Di Maryland, sebut Oto, terjadi pengeluaran emisi yang tinggi sekali. Akhirnya pemerintah membuat peraturan: Siapa saja yang menggunakan alat rumah tangga yang hemat energi, maka dia tidak perlu membayar *self tax*. Akibatnya, orang kalau pergi ke toko, membeli barang yang memenuhi spesifikasi ramah lingkungan. Ini mengakibatkan pengonsumsi listrik akan berkurang. Dan, dia diberi keuntungan: tidak perlu membayar PPN. Di samping itu, hal ini juga akan membuat biaya operasional menjadi turun. Jadi ada keuntungan yang diperoleh oleh masyarakat. Publik didorong agar dia membuat alat-alat yang hemat energi. “Orang yang ramah lingkungan, didorong. Orang yang tidak ramah, dirugikan. Itu yang perlu dilakukan.”

Contoh lain lagi, dalam penggunaan kendaraan bermobil. Mobil yang boros energi biasanya ialah kendaraan yang memiliki

“CC” yang tinggi. Untuk itu, dibuatlah peraturan yang dapat mendorong masyarakat untuk membeli dan memakai kendaraan bermobil yang memiliki “CC” yang rendah. Selain itu, ditambahkan pula dengan penyediaan ruang untuk memarkir mobil yang kian dibatasi. Misalnya, membuat peraturan di mana *mall-mall* tidak boleh membuat publik dapat memarkir kendaraannya di jalan. Akan tetapi, harus membuat setiap mobil yang datang diparkir di ruang tertentu yang telah disediakan di dalam *mall*. Dengan demikian, para pemilik dan pembangun *mall* didorong untuk menaatinya. Jika ia tidak mematuhi, hal ini akan berdampak kerugian bagi pemilik *mall*, yakni, tidak didatangi masyarakat yang bermobil. “Kalau saya tidak membuat tempat parkir, *mall* saya akan menjadi tidak laku.” Hal ini akan mendorong upaya mengurangi pemakaian mobil. Upaya tersebut tambah disempurnakan lagi dengan pembangunan dan penyediaan atau perbaikan sarana transportasi umum. Masyarakat semakin dipenuhi kebutuhan dan kepentingannya untuk tidak memakai kendaraan pribadi dikarenakan ia dapat memilih dan menaiki sarana transportasi umum yang nyaman yang telah disediakan pemerintah. “Jadi ada usaha mendorong orang agar sadar lingkungan, tanpa merugikan dia. Mereka didorong ke arah itu. Ada kebijakan-kebijakan tertentu dari pemerintah untuk mendorong orang agar bersikap dan bertindak yang ramah lingkungan.”

Upaya mendorong masyarakat bersikap ramah lingkungan itu dapat dilakukan juga di wilayah Bopunjur. Oto Soemarwoto mengusulkan akan pentingnya pembuatan peraturan yang mengurangi orang-orang menggunakan kendaraan bermobil. Untuk di wilayah yang memiliki tingkat kedataran yang cukup, maka dibuatlah peraturan sehingga orang-orang menggunakan sepeda sebagai alat transportasi mereka ke berbagai tempat. Untuk di daerah Puncak, Bopunjur, yang memiliki ketinggian cukup tinggi, orang-orang didorong untuk berjalan kaki bila hendak melakukan perjalanan yang jaraknya pendek. “Misalnya, dari Villa ke tempat-tempat makan, itu dekat. Kalau difasilitasi, didorong ke arah sana, orang pasti mau.” Selanjutnya, ialah penyediaan kendaraan umum. “Orang yang mau ke

Puncak, didorong untuk berparkir di luar daerah Puncak, lalu disediakan kendaraan ulang-alik. Nah kalau orang yang mau terus ke Bandung, disiasati lagi. Ada pembuatan fasilitas yang membuat orang-orang bisa tetap menempati Puncak dengan ramah lingkungan.”

Mendorong pengondisian *eco-sensitivity* di tengah masyarakat
Contohnya, melalui penciptaan pemunculan apa yang dinamakan *Emission Trading*, perdagangan emisi di suatu daerah, katakanlah daerah industri Cilegon, harus memiliki emisi SO₂ sebesar 25% dalam lima tahun. Bagaimana cara menurunkan emisi itu, harus ada kebijakan-kebijakan tertentu dari pemerintah untuk mendorong orang agar bersikap dan bertindak yang ramah lingkungan.

b. Ketegasan Hukum

Bagi Prof. Dr. Otto Soemarwoto, sekarang ini masyarakat sudah tidak punya etika. Sekarang ini, semuanya dihitung dengan untung. “Nah, rasa ingin untung ini yang harus dikurangi dengan penegakan hukum,” pintanya. “Kalau kita lihat, misalnya ada rumah di atas gunung itu, terus ada jalan raya, itu yang bangun jalannya siapa ? Ada beberapa rumah, jalan, tiang listrik, itu dibangun oleh siapa? Jadi, seolah-olah, ada akses untuk merusak lingkungan. Nah, ini yang perlu dibenahi, keseriusan dan ketegasan. Soal peraturan itu sudah ada dan lengkap. Peraturan kita itu dianggap paling lengkap dan banyak, tapi kok tidak dijalankan.”

Ini diakui pejabat BPLHD Jawa Barat Setiawan Wangsaatmaja “ketika pemerintah membongkar vila, kemudian yang disalahkan malah yang membongkar, padahal yang membangun vila yang salah. Terus pemerintah mau bagaimana. Ini menyebabkan pemerintah, yang membongkar bangunan-bangunan yang salah jadi kapok. Tidak mau lagi. Banyak persoalan yang muncul, dan tidak

ada hasilnya lagi.” Jadi, berbagai undang-undang yang secara materinya sudah cukup lengkap sekali, ketika dilaksanakan mengalami bias. Pihak aparat negara menjadi jernih, tidak tahu harus berbuat apa.

Dalam hal ini, menurut pejabat BPLHD ini, dibutuhkan kemandirian lembaga pengadilan. Selain itu, ada penghargaan khusus, semacam insentif, bagi aparat atau instansi negara yang hendak melaksanakan tindakan hukum tertentu kepada para pelanggar hukum lingkungan. “Jadi, katakanlah orang yang bisa membuktikan dan memberikan saksi itu ada insentifnya. Sekarang kan tidak, timbul ketakutan, takut ada apa-apa. Soalnya tidak ada pilihan, mau dilaporkan juga sudah tidak ditindak, kalau ketahuan malah kita yang dipukul. Tidak ada jaminan keamanan.”

Sistem hukum lingkungan harus memiliki ketegasan di dalam mengambil tindakan proses *punishment*. Berbagai peristiwa hukum lingkungan, seperti di Bogor dalam kasus pembongkaran vila yang melanggar aturan dan ternyata malah perkaranya dimenangkan si pemilik vila yang melapor ke pengadilan (dan hasilnya malah Pemda Bogor yang kalah di pengadilan) sering membuat aparat negara dan instansinya menjadi kebingunan.

“Kalau memang dia dihukum, ya dihukum”, tegas Setiawan. Ketika ada kasus bangunan didirikan, dan dinilai melanggar, hukumannya hanya berupa mutasi. “Saya tidak bilang siapa yang salah, tapi seorang kepala dinas yang memberikan suatu keputusan yang salah, hanya di mutasi,” jelasnya. Bangunan yang melanggar itu bahkan tidak di bongkar, dan aparat petugasnya hanya dipindahkan saja. Padahal, pelanggaran itu terjadi di depan rumah dinas kepala daerah. Artinya, di depan mata penguasa daerah pun pelanggaran dengan mudah terjadi, dan pengusaha dan aparatnya tidak diberi sanksi yang tegas secara hukum. Apalagi, bila kasusnya terjadi di Puncak, Bopunjur, yang jauh dari rumah Gubernur dan jauh dari rumah Presiden. “Semuanya itu makin sulit. Karena itu, jalan

keluarnya adalah sebisa-bisa pejabat itu mengambil langkah hukum yang paling mungkin.”

Bagi Setiawan Wangsaatmaja, pengelolaan kawasan harus dimulai dari kejelasan tata ruang, dan melalui pengaturan yang tegas. “Bagaimanapun, kalau tata ruangnya tidak tegas, dalam artian membolehkan pembangunan dengan alasan-alasan yang tidak jelas, kerusakan akan terus terjadi. Oleh karena itu, syarat utama tegaskan dulu, ini tataruang mau seperti apa. Tegaskan.”

Kawasan Bopunjur ini pun merupakan kawasan andalan, dalam artian andalan bagi Jakarta, lingkungan Bandung sampai ke Cirebon “Artinya kalau seumpamanya Jakarta dan sekitarnya sudah menjadi kawasan andalan, kita harus betul-betul konservasi. Tidak bisa kita mengekspansi terus, akhirnya kita tidak punya daya dukung lagi. Ini yang sebetulnya yang perlu ditampilkan, mesti jelas sekali pengetahuan daya dukung dan kemudian kaitannya dengan tata ruang harus jelas. Setelah itu baru berbicara yang lainnya.”

Tapi, Setiawan Wangsaatmaja memprihatinkan sistem penegakan hukum kita. “Terus terang, kita semua tahulah seperti apa,” nilainya. “Apalagi sistem penegakan hukum lingkungan, karena asas dari sistem penegakan hukum lingkungan adalah *subsidiary* dan sebagainya. Harus ada pembinaan dan lain sebagainya. Tapi kalau umpamanya begitu terus, artinya kita pun akan mengalami kejadian seperti yang saat ini terus berlangsung. Banyak yang curang.”

Sistem pengawasan pemerintah, dengan aparatur yang terbatas, yang ada sekarang ini, dinilainya cukup berat. Pemerintah tidak akan mampu menghadapi pelbagai tindak pelanggaran atau kecurangan, baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat, dari berbagai pihak. “Contoh saja, kita punya sekian ribu industri, misalnya, apa kita bisa mengamati industri secara langsung, kan tidak. Nyatanya, ada yang buangan limbahnya keliling dulu kesana-kemari, dan tiba-tiba muncul di sebelah sana. Kalau kecurangan seperti itu masih juga ada, kita sulit. Belum lagi, aparatnya yang sama-sama rentan kolusi, disuap dan lain sebagainya.” Lemahnya

sistem pengawasan kita selama ini pun terjadi untuk kawasan Bopunjur. “Kasus-kasus, yang saya amati, akhirnya berputar di sekitar itu. Seperti kasus contoh tata ruang yang tidak tegas yang, misalnya, menyebabkan aturannya disini tidak boleh ada bangunan, ternyata malah ada.”

Sistem pengawasan pemerintah, dengan aparaturnya yang terbatas, yang ada sekarang ini, dinilai cukup berat. Pemerintah tidak akan mampu menghadapi pelbagai tindak pelanggaran atau kecurangan, baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat, dari berbagai pihak. Sistem hukum lingkungan harus memiliki ketegasan di dalam mengambil tindakan proses *punishment*. Di samping itu produk hukum yakni regulasi harus jelas dan tegas, mudah dipahami dan dimengerti, agar dapat dipatuhi oleh semua orang baik birokrasi apalagi masyarakat pemangku kepentingan.

c. Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Penuaan Lingkungan

Semua itu ternyata punya dasar alasannya. Kerangka dasar kesalahannya ternyata ada pada undang-undang lingkungan itu sendiri.

Amiruddin Dajaan Imami⁶, menegaskan hal itu. “Saya paham dan mengerti bahwa aparaturnya serba salah dan bagaimana mereka takut menghadapi kekuatan-kekuatan lain, itu saya mengerti.” Kenapa?

“Kalau kita lihat dan amati UU dan peraturan yang ada, tidak pernah secara eksplisit memberikan sanksi kepada birokrat jika

⁶Amiruddin Dajaan Imami, SH, M.Hum. (Pakar Hukum Lingkungan/Ketua PS Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, FH Unpad.

mereka bersalah. Ini karena semua UU itu dibuat oleh eksekutif semua. Akibatnya, kalau birokrat melanggar mereka tidak merasa bersalah karena memang tidak tahu. Kalau ditanyakan bagaimana *punishment*? *Punishment* itu bukan pada masyarakat, karena masyarakat yang taat pada kearifan lokal tidak pernah melakukan kesalahan. Jikapun ada salah karena undang-undang membuat begitu. Bagi aparat, justru tidak ada undang-undang yang menghukum mereka. Hukuman yang diberikan hanya hukuman administratif, tidak cocok sekali, karena dampak kebijakan mereka itu sangat besar sekali. Harusnya, sanksi harus sesuai dengan kadar dampak yang ditimbulkan, tidak sekedar dipindahtugaskan saja.

“Undang-undang penataan ruang sebetulnya sudah membuka peluang itu bahwa kekeliruan itu menyebabkan si pelanggar dihukum berdasarkan sumber daya yang terkait dengan kegiatan itu. Sayangnya itu tetap saja mengarah ke masyarakat, bukan pada aparat. Oleh karena itu sangat sulit kita bisa menegakan hukum lingkungan kalau aparatnya masih tetap seperti itu. Perlu ada ancaman terhadap aparat.”

Dalam kasus kekalahan Pemda (karena di-pengadilan-kan oleh pihak masyarakat), menurut Amiruddin, “Seperti itu urusannya tidak jelas. Secara hukum kalau memang benar begitu, tidak mungkin orang tidak punya IMB tapi terus tetap dipertahankan, dimenangkan di pengadilan. Mungkin ada unsur-unsur lain.” Ia berpendapat bahwa kalau PTUN, yang dijadikan sengketa itu adalah keputusan tata usaha negara. Keputusan Pemda itu adalah izin. Izin ini mungkin yang dikalahkan oleh si pengusaha. Tapi, kalau memang seperti itu, kesalahan hukumnya adalah di soal perijinan. Ini dikarenakan dari pemikiran aparat negara sendiri, yang sektoral pemikirannya dan tidak mau melihat setiap perijinan secara holistik. “Begitu seorang pengusaha dapat ijin, maka yang lainnya mengikuti, dan menganggap tidak ada masalah.”

Perizinan dijadikan instrumen pendapatan daerah, bukan instrumen pengendalian penataan lingkungan. Ketika ada bangunan

yang harusnya dilindungi, semacam cagar budaya, ternyata pihak aparat mengeluarkan perizinannya Mereka mengeluarkan surat izin merenovasi bangunan, yang bersifat menghancurkan dan membangun kembali. “Saya jadi bertanya, kenapa dikasih izin?” tanya Amiruddin. “Inikan mempunyai nilai sejarah, masuk menjadi bangunan cagar budaya. Pemda menjawab, kami tidak boleh diskriminasi, kalau orang lain minta izin dikasih, kenapa ini tidak. Saya bilang, anda keliru melihat izin. Izin itu instrumen pengendalian, bukan instrumen pendapatan daerah. Sayangnya, yang banyak disikapi Pemda justru alat penghasil pendapatan. Akhirnya, untuk mencapai target, digunakanlah instrumen perizinan.”

Karena itulah, Oto Soemarwoto menuntut ketegasan. Otonomi Daerah bukan berarti tidak ada ketegasan. Ketegasan menjadi penting setelah daerah memiliki otonomi. “Selama ini, tidak ada ketegasan hukum,” tegas Oto. Dengan ketegasan, berbagai perilaku pelanggaran akan berkurang. Ketiga vila milik Gubernur Sutijoso dibongkar, harus diikuti dengan pembongkaran bangunan lain yang melanggar, “tidak bisa setengah-setengah”. Misalnya, yang dibongkar cuma seperberapa dari keseluruhan wilayah bangunan yang melanggar.

Demokrasi harus semakin ditegakan. Masyarakat menjadi instrumen penting, di dalam pengawasan. “Misalnya dalam kasus Sutyoso, masyarakat bisa bilang, Pak Sutyoso, anda melanggar,” contohnya. Kegiatan pengontrolan dari masyarakat ini mesti dibantu media massa. Media mengeksposnya berulang-ulang. Media memberitakannya tidak sepotong-sepotong. Media mengembangkan wacana publik akan pentingnya tindakan yang berkelanjutan. Solusinya harus segera direalisasikan. “Caranya: rembukan harus ada, masyarakat pengontrol harus ada, juga ketegasan, dan aturan-aturan yang mendorong orang pro lingkungan hidup”.

Dengan demikian, harus ada ketegasan hukum yang didorong pemerintah dan masyarakat. Masyarakat diberi tahu bagaimana bahaya dan dampak pembangunan perumahan di wilayah resapan air

di sekitaran Bopunjur. “Selama tidak ada penegakan hukum, maka itu tidak akan jalan. Itu saja syarat dan kuncinya.”

Perizinan dijadikan instrumen pendapatan daerah, bukan instrumen pengendalian penataan lingkungan. Ketegasan menjadi penting setelah daerah memiliki otonomi. Harus ada ketegasan hukum yang didorong pemerintah dan masyarakat. Misalnya masyarakat diberi tahu bagaimana bahaya dan dampak pembangunan perumahan di wilayah resapan air di sekitar Bopunjur.

d. Unsur Hukum di Tata Ruang

Dalam sebuah model tata ruang, menurut teori sistem, harus ada yang namanya *human activity*. Sistem kemampuan tata ruang yang bisa mengembangkan tujuan kolektif menciptakan tata ruang lingkungan yang baik. “Itu kembali lagi dalam kapasitas seseorang yang menyusun tata ruang, jadi sekarang indikator tata ruang apa saja. Misalnya, rakyat menjadi makmur, atau debit aliran sungai stabil, atau hutan banyak,” nilai Setiawan Wangsaatmaja . Indikator-indikator seperti itu yang harus dipunyai oleh seorang penyusun tata ruang yang komprehensif. Penyusun tata ruang itu memakai banyak disiplin ilmu, misalnya bukan hanya planolog, “karena planalog tahu manajemennya saja tetapi yang menghitung, mengisi ini harus jadi apa dan apa kan bukan dia. Katakanlah begini, saya orang sumber daya air, bagi saya, bagaimanapun juga yang namanya sungai itu salah harus terjaga terutama debit alirannya. Kalau musim hujan dan kemarau terjadi perbedaan tajam, artinya DAS itu rusak. Berarti pembangunan di situ salah. Lalu harus bagaimana? Saya mengusulkan di lahan-lahan resapan air, kita harus membangun dengan norma-normanya.”

Tata ruang baru dibuat detil, bisa membedakan tata ruang provinsi dengan yang pusat. Pembuat rencana harus tahu tujuan apa

membuat tata ruang, kalau ekonomi, ekonomi yang mana. Tujuan ekonomi mesti jelas akan tumbuh ekonomi dan lain sebagainya. “Saya cuma menggambarkan bahwa kalau seperti itu yang salah siapa? Semua salah. Coba kalau anda ngobrol dengan kawan-kawan yang negaranya sedikit lebih maju, mereka melihat bahwa apa kurangnya di Indonesia? Yang pintar banyak, konsistensi tidak ada, jadi konsistensi dari yang merencanakan hingga yang melaksanakan. Apalagi peraturannya, saya pernah bandingkan peraturan lingkungan kita dengan Malaysia.

Kalau kita berbicara sistem penegakan hukum, yang terkait dengan materi **Indonesia luar biasa, semua aspek-aspek lengkap, tapi yang kita laksanakan hanya berapa persennya. Di Malaysia sedikit peraturannya, tapi semua dilaksanakan.**”perundangan-undangan dan juga pelakunya, dari pendekatan sistem terlihat manusianya bermasalah, tentu saja manusia yang harus diikat peraturan supaya tidak terjadi masalah. Seperti pemetaan, di peta berwarna hijau dengan skala 1:50.000, tapi ketika di lapangan ternyata sudah ada rumah, padahal di peta sudah ditunjukkan berwarna hijau dan sudah tidak boleh ada bangunan. “Kenapa itu terjadi? Mau tidak mau, itu sudah kesalahan kita. Rumah tersebut bolehlah, tapi ketika membangun lagi, ada perpanjangan izin atau tidak. Kalau ada perpanjangan, tidak boleh lagi diperpanjang. Tapi,kenyataanya tidak begitu, tidak ditindak. Malah bertambah. Nah, itu kembali lagi salah siapa. Sesuai dengan aturan atau RT/RW yang baru, ya rumah tersebut tidak boleh lagi ada di situ. Para penghuni lama pun harusnya cepat-cepat pindah karena lahannya tidak memungkinkan untuk ditinggali. Tapi, siapa yang berani.”

Maka itulah, bagi Amiruddin Dajaan Imami, orang-orang yang akan menjadi pengambil keputusan harus mampu menerjemahkan sikap dan tindakannya secara transparan. “Proses pengadilan keputusan itu pun harusnya terbuka dan memberikan peluang yang cukup luas bagi masyarakat. Jadi peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan itu menjadi penting. Dari situ, kita bisa menyerap kearifan lokal. Sikap aparatour kita kan

masih suka membeda-bedakan, kalau ada pihak yang dianggap berseberangan, tidak pernah diundang rapat dan terlibat. Ini yang membuat sulitnya penerapan nanti. Ini juga yang perlu disosialisasikan.”

Regulasi tata ruang harus mencakup serta serasi /harmonis dengan regulasi konservasi, perizinan, analisis dampak lingkungan (AMDAL), tidak berjalan sendiri-sendiri.

4. SISTEM PERUNDANGAN-UNDANGAN/ REGULASI

a. Mengacu UU Agraria

Bagi Budi Rajab persoalan lingkungan di Indonesia itu dimulai dari posisi UU Tata Ruang. “Saya melihat tata ruang dalam pemahaman awal begini. Dari dulu saya berpikir, apa masih perlu adanya undang-undang tata ruang? Ya kalau bagi ahli hukum mungkin perlu, karena itu proyek. Tapi kalau kita lihat di luar negeri, apa ada itu tata ruang, apa ada bahasa Inggrisnya tata ruang? Setahu saya tidak ada. Tapi di Indonesia ada UU Tata Ruang.”

Secara keilmuan ini terkait dengan keilmuan disiplin planologi. “Bagi saya, ilmu itu tidak jelas posisinya. Di luar negeri, sepengetahuan saya, belum ada disiplin ilmu Planologi. Di ITB, ada. Mata kuliahnya gabungan macam-macam, ada Ekonomi Pembangunan, dan sebagainya. Kalau saya diskusi dengan Planolog, saya bisa mengikuti ilmunya. Orang awam saja bisa mengikutinya. Kalau begini, ya tidak perlu ilmu Planologi. Semua orang juga bisa. Ini kayak iseng-iseng berhadiah, tidak jelas.” Namun, pengaruh disiplin ini begitu kuat secara politis “Sejak awal 1980-an, mereka telah memperkenalkan berbagai istilah dan aturan dan ini sebagai disiplin ilmu. Kenyataannya, Indonesia tetap semrawut. Indonesia tetap saja tidak beres. Tata ruangnya tetap saja tidak benar. Padahal, banyak ahlinya yang bergelar Ph.D.”

Ketidakjelasan disiplin ilmu itu sampai juga dengan UU Tata Ruang. “Saya melihat tidak jelas aturannya. Padahal kalau kita lihat UU Agraria tahun 1961, semuanya jelas sekali. Kalau mau dirujuk, itu saja cukup, tidak perlu UU Tata Ruang. Begitu sebenarnya. Tapi, karena UU Agraria adalah produk orang-orang “kiri” dulu, jadi ditolak. Padahal, **UU Agraria itu komplit sekali, tata ruangnya ada, tata guna lahannya ada.** Jadi, kalau saya, soal tata ruang banyak bertentangan dengan UU itu, dalam implementasinya apalagi. Pemerintah dan pengusaha, banyak merujuk pada UU Tata Ruang. Yang menyebabkan mendorong kesemrawutan. Kalau saya, UU itu sendiri yang mendorong kesemrawutan. Itu kesimpulan yang bisa saya lihat.”

“Kenapa bisa begitu? Jelas sekali. UU adalah produk politik, tidak bisa melihat UU *an sich*. **Dalam UU, ada kepentingan-kepentingan.** Kepentingan ini yang masuk dalam UU. Tapi, kita harus pelajari, kepentingan apa yang masuk dalam UU itu. Bagaimanapun UU Tata Ruang itu mendukung produk apa yang disebut pembangunan, yang katakanlah, tidak berdimensi kerakyatan. Boleh anda pelajari UU itu lebih mendalam. Tidak mendukung. Itu lebih menunjukkan, pemerintah dan orang-orang berduit dapat membangun. Begitu kalau saya melihat UU itu sebenarnya.

“UU agraria juga ada kepentingan sebenarnya, tapi lebih populis, sebenarnya menahan proses kapitalisme. Sedangkan **UU Tata Ruang tidak populis. serta mendorong pada proses kapitalisme** yang menguat. Dengan sendirinya, pembangunan yang berkaitan dengan infrastruktur, kalau merujuk pada UU Tata Ruang, kecenderungannya semrawut. Sebenarnya, ekologi dirusak oleh aspek legal, yang sah merusak sendiri. Nah begitu kalau saya melihat kerusakan-kerusakan ekologi di kita “. “Indikasi bahwa UU Agraria itu lebih populis?, misalnya, batasan kepemilikan tanah. Orang memiliki batas tanah hanya sekian, ya sudah segitu saja. Tidak boleh lebih dari itu. Tetapi pada UU Tata ruang tidak ada. Ruang itu kosong saja, siapa yang bisa mengisi, ya isi saja. Yang bisa mengisi, yang punya duit, itu pasti. Nah jadi, indikasi dari situ saja dulu secara

konsepnya. Saya sebenarnya kesal sama ahli planologi. Tapi saya tahu, kekuatan politik mereka besar. Tataran elit pemerintahan Indonesia, banyak diisi planologi”.

Dari sanalah, permasalahan Bopunjur bermula. “Bagaimana keserakahan itu bisa dikendalikan. Nah, biasanya ada masyarakat atau pemerintah yang mengeluarkan peraturan agar tidak serakah atau justru mendorong orang untuk serakah. Begitu saya melihatnya. Di Indonesia, banyak kebijakan pemerintah yang mendorong orang serakah. Seperti, kalau kita contohkan kenapa kemiskinan tidak bisa diberantas. Karena konsep yang dibuat itu sebenarnya langsung pro pada orang kaya. Seperti kalau kita mau kredit, harus punya agunan. Besarnya kredit tergantung agunan. Semakin besar agunan, makin besar dapat kredit. Kebijakan itu langsung mendukung orang kaya makin kaya. Kalau saya tidak punya agunan, maka saya tidak dapat kredit. Saya akan tetap miskin “.

“Sebenarnya bukan pada tingkat **implementasi** terjadinya kesemrawutan, tapi tingkat **konseptional** saja sudah tidak beres. Makanya, tiap ada RUU, biasanya selalu ada draft akademis. Itu memang biasanya selalu dibahas dulu di tingkat akademis. Akademisi ini akan melihat konsepnya. Akan dikaji implikasi kalau ini diterapkan. Kalau UU Agraria, sebaliknya, secara konsepnya ia mendorong orang untuk tidak serakah. Terkendali jadinya. Kalau dengan konsep kebijakan seperti sekarang, orang tidak akan bisa untuk menjadi kaya. Saya melihat, konsepnya itu sendiri yang salah secara akademis kalau itu diterapkan.”

Secara akademis, konsep UU Tata Ruang di Bopunjur terjadi kesalahan. “Kalau kita pelajari ayat per ayat, ada kecenderungan di dalamnya. Contohnya seperti sekarang, Perpres No. 36 (tentang kepemilikan tanah). Kemungkinan kerusakan ekologi Perpres itu besar, karena pemerintah punya otoritas. Itu makanya ditolak oleh kalangan LSM, petani dan sebagainya. Karena kalau itu diterapkan, pemerintah akan punya otoritas besar. Langsung saja pemerintah bisa *ngusir*, ada kekuatan. UU Tata ruang itu seperti itu, ada

kecenderungan memperkuat kekuasaan orang yang berkuasa dan berduit.”

Kalau dikembalikan ke Bopunjur, sebagai kawasan tertentu, banyak aturan sudah dikeluarkan, sejak tahun 1983 – 1999. “Kalau UU yang secara konsep sudah benar, seperti Bopunjur, itu saya kira kesalahan pada tingkat implementasi. Aturan itu sendiri yang dilanggar. Bagi saya yang melanggar, pemerintah, titik. Kan mereka yang buat aturan, *kok* mengizinkan adanya bangunan. Kan persoalan hanya sekedar itu kalau kerusakan di kita.”

Pemerintah membiarkan orang yang punya duit membangun rumah di Puncak. Targetnya hanyalah pemasukan IMB dan PAD. Padahal, sejak tahun 1970-an, orang sudah banyak tahu bahwa itu adalah daerah **kawasan resapan air** untuk Ibukota, daerah penyangga. “Bagi saya, penegakan hukum yang paling efektif, itu adalah tugas negara. Karena ini hukum formal, jadi tugas negara. Tapi negara, aparaturnya itu tidak bisa mengimplementasikannya, alasannya macam-macam. Karena masyarakat liar dan sebagainya. Macam-macam lah.”

UU Agraria tahun 1961, semuanya jelas sekali. Kalau mau dirujuk, itu saja cukup, tidak perlu UU Tata Ruang. Begitu sebenarnya. Tapi, karena UU Agraria adalah produk orang-orang “kiri” dulu, jadi ditolak. Sebenarnya bukan pada tingkat implementasi terjadinya kesemrawutan, tapi tingkat konsepsionalnya saja sudah tidak beres. Padahal, UU Agraria itu komplit sekali, tata ruangnya ada, tata guna lahannya ada. “UU agraria juga ada kepentingan sebenarnya, tapi lebih populis, sebenarnya menahan proses kapitalisme. Sedangkan UU Tata Ruang tidak populis. serta mendorong pada proses kapitalisme. Di Indonesia, banyak kebijakan pemerintah yang mendorong orang berkuasa serakah. Seperti, kalau kita contohkan kenapa kemiskinan tidak bisa diberantas. Karena konsep yang dibuat itu sebenarnya langsung pro pada orang kaya.

b. Kelemahan Hukum Lingkungan

Kelemahan pada hukum lingkungan itu bukan dari undang-undangnya, melainkan dari tingkat pemahamannya. Hal ini dikarenakan pelaku, atau yang belajar hukum lingkungan itu, umumnya orang-orang yang pendidikannya itu tidak langsung dari hukum lingkungan. Biasanya berasal dari bidang hukum lain seperti Tatanegara, Hukum Administrasi Negara, Perdata, dan sebagainya, kemudian mendalami hukum lingkungan. Akibatnya, cara mendekatinya berbeda. “Tapi kalau mereka dari yang sejak awal melihat hukum lingkungan itu merupakan satu kesatuan, dia akan lebih mudah memahami,” menurut Amiruddin Dajaan Imami,⁷. “Mereka tinggal mencari hukum tertulisnya saja. Dia akan mengkaji bagaimana budaya, adat istiadat, hukum adat masyarakat. Ini perlu untuk bisa memahami interaksi antara manusia dengan alamnya sehingga bisa lebih memahami.”

Tingkat pemahaman itu harus dimiliki para aparat di level birokrasi, dikarenakan posisi mereka sebagai penentu kebijakan. “Saya pernah mengusulkan dalam *West Java Environmental Programme*, bahwa yang harus mendapat pendidikan hukum lingkungan itu adalah para aparat dan itu diselipkan ke dalam sekolah dan kursus perjenjangan.”

“Pendekatan sistem hukum lingkungan harus dikedepankan. Ini dalam rangka melihatnya sebagai kesatuan. Hukum lingkungan mengajarkan semua itu sebagai suatu kesatuan yang utuh dan merupakan **suatu sistem**. Pendekatannya selalu sistemik, tidak pernah orang lingkungan berbicara tidak sistemik. Jika tidak, hal itu akan berdampak pada penemuan kesimpulan yang menyimpang/keliru.

Hal itu bisa terlihat di dalam contoh kasus pengeluaran Keppres Keppres. Karena ketidakpahaman, dan hanya berpikir secara sektoral, maka efektifitasnya tidak berjalan mulus. Pemerintah waktu

⁷Amiruddin Dajaan Imami SH, M.Hum, Pakar Hukum Lingkungan/Ketua PS Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, FH Unpad.

menetapkan kekhususannya itu tidak berpikir secara menyeluruh. Padahal kalau Keppres 114/1999 itu melihat secara menyeluruh, maka khusus itu bisa khusus untuk kawasan yang saling terkait yang saling mempengaruhi. Proses pembuatannya juga tidak terlalu terbuka, kalau terbuka barangkali, dia melihat kepentingan-kepentingan Jakarta, mungkin tidak hanya Bopunjur.”

Menurut Amiruddin, masalah Keppres itu tidak bisa dibicarakan hanya dalam satu ruanglingkup lingkungan akan tetapi harus dilihat dari fungsi Keppres itu yang menyangkut kawasan tertentu. Ini berarti kawasan tertentu itu harus diprioritaskan rencana tata ruangnya. Keppres harus memerintah terhadap Kabupaten/Kota yang terkait dengan kawasan Bopunjur tadi. Mereka harus menyesuaikan rencana tata ruang. “Persoalannya, rencana tata ruang itu tidak dibuat dalam waktu yang bersamaan,” alasan Imami. Hal lainnya, ketidakpatuhan pemda. Pada waktu tahun 1983, sebetulnya Bogor, Cianjur, sudah menyiapkan tata ruang-tata ruang yang mengarah kesatu tujuan. Mereka telah membuat rencana tata ruang yang telah mengacu pada Keppres tadi. Hal ini seharusnya tidak membuka adanya kemungkinan kesimpangsiuran. Misalnya, kawasan budidaya pertanian, kalau ditetapkan sebagai budidaya pertanian, maka di situ harus menjadi kawasan budidaya pertanian. Yang lain, pun begitu, misalnya, penetapan kawasan pemukiman. Akan tetapi, yang terjadi tidak seperti itu. Di lapangan, terjadi kesimpangsiuran antara hal-hal yang ditetapkan Keppres 114 dengan kenyataannya. “Pemerintah daerah kita sering kali, bahkan secara keseluruhan pun tidak saling mendukung terhadap proses itu.”

Para aparatur pemerintahan itu harusnya mengikuti ketegasan seorang hakim. Undang-undang pokok kehakiman memerintahkan, hakim di dalam memutus perkara wajib melihat, memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Anjuran ini tidak hanya berlaku untuk hakim. “Di dalam ilmu hukum, ada istilah penafsiran yang *ekstended*, walaupun ini perintahnya pada hakim, namun pada waktu aparatur pemerintahan akan menerapkan suatu kebijakan, dia juga wajib berlaku sama, karena dia akan membuat suatu keputusan

yang mengikat masyarakat,” nilai Amami. Dengan demikian, berdasar penafsiran yang *ekstended*, posisi itu bukan hanya ada pada hakim tapi juga harus digunakan aparatur pemerintah pada waktu mengambil keputusan. “Teman-teman di hukum lingkungan itu sepakat bahwa, penegak hukum itu bukan hanya hakim, polisi, pengacara, jaksa tapi juga aparatur pemerintah. Ini memiliki dasar pemikiran tertentu. “

Pada waktu kita berbicara hukum lingkungan, penegak hukumnya adalah aparatur pemerintah. Dia adalah orang paling pertama dan utama dalam menegakan, oleh karena itu tanggung jawab ada padanya.” Penegak hukum itu ialah aparatur pemerintah yudikatif (hakim, polisi, pengacara), jaksa tapi juga aparatur pemerintah legislatif dan eksekutif. Ia harus menegakkan rencana tata ruang, menegakan hukum yang membatasi kegiatan-kegiatan lain dalam rangka pelestarian lingkungan. Tapi, kalau kita berbicara dengan teman-teman birokrat mereka tidak sepakat. Misalnya begini, kalau ada seorang pejabat memberikan izin terhadap kawasan lindung, dan ini ternyata salah. Itu bukan kesalahan prosedur, dianggap hanya kesalahan administratif saja. Sebetulnya dalam pengertian kita, dia sebagai aparatur salah, melanggar peraturan perundang-undangan yang dia buat sendiri. Tapi sulitnya, kalau dibicarakan ke birokrat, mereka bilang kita tidak mengakui dan menerima hal ini. (Amiruddin Dajaan Imami).

c. Cara Memahami Hukum Lingkungan

Cara memahami hukum lingkungan dengan hukum yang lain, itu berbeda, menurut Amiruddin Dajaan Imami. “Kalau kita lihat

tulisan Emil Salim (1992)⁸, sejak awal sudah dikatakan bahwa hukum pengelolaan lingkungan itu harus memperhatikan hubungan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan alam, manusia dengan manusia lain,” kutipnya. Hubungan itu sebetulnya sudah diatur oleh hukum, jadi ada yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, ada manusia dengan alam, ada manusia dengan manusianya.

Persoalan hukum lingkungan harus dilihat sebagai satu kesatuan. Hukum lingkungan tidak pernah bicara hanya manusia dengan manusia saja. Tanggung jawab manusia terhadap lingkungan itu adalah perintah Tuhan, bukan hanya perintah undang-undang, bahwa kehidupan manusia harus serasi dengan alamnya itu perintah Tuhan atau menurut hukum alamiah. “Ini persoalan yang susah dijelaskan, yang selama ini dirasakan sulit untuk dijabarkan kepada masyarakat.”

Para ahli biologi, dan para antropolog, bisa menerima karena kehidupan budaya itu hasil interaksi antarmanusia dengan alamnya. Ini dikarenakan mereka memahami hukum alamiah. “Lalu para ahli yang lain melihat ada hubungan manusia dengan Tuhan, yang sebetulnya harusnya merupakan satu kesatuan.”

Biasanya, pada waktu orang bertanya ‘ada hukumnya atau tidak’, yang terbayang adalah peraturan perundang-undangan tertulis. Tidak pernah ada yang melihat pada ketentuan kearifan lingkungan, yang kadang tidak tertulis. “Seharusnya ada hukum yang mengatur ini. Dalam pengertian hukum, sebetulnya ada yang menjabarkan itu sejak dari pelajaran Pengantar Ilmu Hukum, bahwa hukum itu tidak hanya yang tertulis, tapi juga yang tidak tertulis. Yang tidak tertulis itu apa? Bisa dalam bentuk adat istiadat, hukum adat, kebiasaan-kebiasaan orang dalam hubungannya dengan alam.”

⁸ Salim, Emil. (1992) **Peranan Agama dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan 25 Tahun Mendatang**; dalam **Kajian Agama dan Masyarakat**, Penyunting Sudjangi, Balitbang Departemen Agama R.I. Jakarta

“Jadi, kalau ada pertanyaan bagaimana keadaan hukum lingkungan sekarang, sebenarnya hukumnya sudah memenuhi kriteria-kriteria, tapi pemahamannya yang perlu dibenahi,” menurut Pakar Hukum Lingkungan/Ketua PS Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, FH Unpad ini. “Kriterianya, sejak awal pengelolaan lingkungan itu mengatur antara hubungan manusia dengan alam, manusia dengan Tuhan, baru manusia dengan manusia. Jadi, anda bisa lihat, mengatur hubungan manusia dengan manusia, bisa berbentuk barang, benda dan sebagainya.”

Hubungan antara manusia dengan alam juga tentang sesuatu sehingga melahirkan kearifan-kearifan lokal yang sebetulnya lahir dari hubungan manusia dengan alamnya. “Makanya, saya katakan Antropolog biasanya lebih sensitif, para rohaniawan juga begitu, para ilmuwan yang dilatarbelakangi dengan ilmu pengetahuan alam,” jelasnya. “Hukum buat manusia, undang-undang dan lain-lain itu tidak boleh menyimpang, bahkan Hukum Illahi dan hukum alamiah itu harus menjadi sumber dari hukum buatan manusia. Tapi sekarang orang hanya memikirkan, selama tidak mengganggu orang lain saja.” Ini berarti, hanya hubungan antara sesama manusia. Atau paling jauh, selama tidak mengganggu kawasan lindung.

Sebetulnya tidak seperti itu. “Saya bisa paham, karena orang biasanya cari mudahnya saja,” keluhnya. “Tetapi, selama ini, sebenarnya sudah banyak juga langkah-langkah, misalnya pada waktu kita bicara soal pencemaran. Pencemaran itu adanya karena gangguan terhadap daya tampung lingkungan. Undang-undang ada yang bicara itu. Sebetulnya, itu dilandasi oleh hukum alamiah, ketika ruangan ini hanya menampung sekian, landasannya hukum alamiah atau ilmu pengetahuan alam barangkali.... Nah, itu sedikit-sedikit mulai diserap, tapi secara keseluruhan itu belum.”

Persoalan hukum lingkungan harus dilihat sebagai satu kesatuan. Hukum lingkungan tidak pernah bicara hanya manusia dengan manusia saja. Tanggung jawab manusia terhadap lingkungan itu adalah perintah Tuhan, bukan hanya perintah undang-undang, bahwa kehidupan manusia harus serasi dengan alamnya itu perintah Tuhan atau menurut hukum alamiah. Ini persoalan yang susah dijelaskan, yang selama ini dirasakan sulit untuk dijabarkan kepada masyarakat.

Hukum itu tidak hanya yang tertulis seperti regulasi, tapi juga yang tidak tertulis (Sunatullah, norma dan etika). Antropolog biasanya lebih sensitif, para rohaniawan juga begitu, serta kritik para ilmuwan yang dilatarbelakangi dengan ilmu pengetahuan alam, sosial dst. (Amiruddin Dajaan Miami)

d. Proses Pembuatan Hukum Lingkungan

Berdasarkan hal itu, Amiruddin Dajaan Imami menjelaskan bagaimana memproses sebuah pembuatan hukum lingkungan yang mewadahi poin-poin tadi, secara sistemik, dan sesuai dengan peruntukan kawasan yang tata guna lahan dan tata guna sumber daya alamnya terkait dengan upaya pengelolaan ruang, Atau, bagaimanakah sebuah proses pembuatan hukum lingkungan yang representatif bisa mewadahi kepentingan internal tersebut.

“Kita mulai dari pengertian tentang lingkungan,” jelasnya. “Paling tidak ada tiga unsur dalam lingkungan, sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya buatan, yang sering juga disebut sumber daya budaya, tapi ini lahir dari interaksi antara sumber daya manusia dan sumber daya alam.”

Pada waktu kita memasukkan materi, menurutnya, harus dilihat dulu, peraturan perundang-undangan apa saja yang ada. Apakah sudah ada peraturan perundang-undang di bidang sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya buatanya.

“Kalau kita lihat peraturan itu, seolah-olah ada dalam suatu peraturan. Undang-undang Agraria misalnya, undang-undang ini juga bicara tentang pelestarian alam, pelestarian tanah, dan tentu saja tentang hak kepemilikan.” “Dalam pengertian lingkungan, kita harus pisahkan pasal sekian yang menyangkut pelestarian alam, pasal sekian menyangkut sumber daya manusia. Jadi, kita pisahkan pasal demi pasal, kemudian kita cari peraturan lain agar bisa melihat itu secara keseluruhan. Mulanya dipisah-pisah, lalu kita melihat sebagai satu kesatuan.”

Lalu, sebenarnya, undang-undang lingkungan itu mengatur apa? “Sebagian mengatur kelestarian lingkungan, sebagian mengatur kewajiban manusia, sebagian juga mengatur hubungan manusia dengan lingkungannya,” papar Pakar Hukum Lingkungan ini. “Kalau kita pisah seperti itu, pada waktu kita melihat undang-undang lingkungan dalam kaitannya dengan pelestarian lingkungan, ia akan menjadi acuan dari yang lainnya. Misalnya, dalam undang-undang lingkungan ada pajak lingkungan, pada waktu kita berbicara pajak. Undang-undang pajak itu menjadi acuan. Padahal, hirarkinya sama-sama undang-undang, hanya substansinya beda. Masalah seperti ini juga kurang dipahami oleh sarjana hukum, terutama mereka yang dilatarbelakangi oleh hukum pajak. Mereka pikir semua itu harus berdasarkan hukum pajak. Seorang ahli Tatanegara akan bicara berdasarkan tatanegara.”

Karena itulah, menurutnya, sewaktu orang ahli lingkungan bicara, harus ada yang menjadi panutan. “Sayangnya, ini tidak selalu sama,” keluh Amiruddin Dajaan Imami. “Waktu melihat pelestarian lingkungan, kita menempatkan undang-undang kehutanan. Secara substansial dalam pelestarian hutan, harus mengacu pada undang-undang lingkungan. Walaupun keduanya juga sama-sama undang-undang. Karena itu, kami sangat tidak setuju dengan PERPU nomor 1 tahun 2004, yang membolehkan pertambangan di kawasan lindung itu. Karena dia tidak lagi melihat undang-undang lingkungan. Jika, undang-undang lingkungan dijadikan sebagai acuan, tidak akan

begitu,” tuturnya. Hal-hal seperti itu yang sulit dipahami, tapi itu harus dijelaskan. ✓

Jadi, secara sederhana, proses dan mekanisme penyusunannya, menurutnya ialah sebagai berikut:

“Pertama kita harus sepakati dulu, ini adalah sistem, kemudian dibuat kerangka dari sistem itu kira-kira seperti apa. Tentunya, tidak bisa lepas dari undang-undang dan segala macamnya. Selanjutnya rumuskan, mana bidang-bidang yang terkait, misalnya kita tujukan pada Bogor, Cianjur, dan Jakarta. Apa saja bidang-bidang yang terkait. Bidang itu ditentukan setelah melihat apa permasalahannya, dan permasalahan itu juga harus dilihat secara keseluruhan. Orang berbicara masalah banjir di Jakarta tapi hanya menyelesaikan masalah hutan di atasnya, ini tidak akan pernah bisa selesai.”

Sebenarnya, sejak tahun 1991, sudah diusulkan bahwa Bopunjur itu tidak boleh hanya dilihat Bopunjur saja. Tapi, harus dilihat juga Jakarta. “Sekarang, ada cara pendekatan baru. Karena memasukan Jakarta dari unsur ini, JABOPUNJUR. Artinya, sudah melihat lebih luas daripada KEPPRES 114/1999, KEPPRES 79/1985, dan KEPPRES 48/1983,” jelasnya.

Pada waktu kita memasukkan materi harus diteliti dulu:

- 1. Pengertian tentang lingkungan, paling tidak ada tiga unsur dalam lingkungan, sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya buatan juga disebut sumber daya budaya, lahir dari interaksi antara sumber daya manusia dan sumber daya alam.**
- 2. Harus dilihat dulu, peraturan perundang-undangan apa saja yang ada.**
- 3. Undang-undang lingkungan itu mengatur sebagian kelestarian lingkungan, sebagian mengatur kewajiban manusia, sebagian juga mengatur hubungan manusia dengan lingkungannya. Pada waktu kita melihat undang-undang lingkungan dalam kaitannya dengan pelestarian lingkungan, pasti akan mengacu regulasi lainnya, misalnya, dalam undang-undang lingkungan ada pajak lingkungan, pada waktu kita berbicara pajak, Undang-undang pajak itu menjadi acuan.**

e. Hal-Hal Pokok dalam Upaya Pengelolaan JABOPUNJUR

Perubahan orientasi itu terekam jejak-jejaknya kini dalam format materi hukum lingkungan. Kesalahan nilai terjadi di dalam memormat hukum lingkungan yang berdasar orientasi lingkungan yang jelas dan tegas keberpihakannya. Konsep lingkungan yang dinamik dimasuki tatanan nilai yang tidak mengindahkan aturan-aturan yang mesti ada di dalam pengonsepan nilai dan norma hukum lingkungan. Tidak ada penegasan aturan yang memiliki keterkaitan dengan hukum lingkungan.

Ir. S. Sobirin dan DR. Mubiar Purwasasmita⁹, melalui paradigma praktisi dan aktifis lingkungan, menjelaskan hal itu.

⁹ Praktisi dan Aktivistis Lingkungan Hidup/Dewan Pakar DPLKTS

“Menurut saya, ada kesalahan yang sangat fundamental, kesalahan nilai,” tegas Mubiar Purwasasmita. Ia melihat adanya tiga hal pokok yang terkait dengan pembuatan hukum lingkungan. “Ada 3 keterkaitan yang harus dibangun,” katanya.

Pertama, keterkaitan ekosistem. Ini berarti pandangan terhadap lingkungan yang betul-betul tertuju pada lingkungan. Misalnya, pengaturan hukum lingkungan yang melihat ukuran-ukuran lingkungan seperti apakah airnya cukup, apakah tanahnya ada, apakah awannya bisa turun. Pemakaian logika “hukum lingkungan”, bahwa untuk menciptakan keadaan lingkungan yang nyaman maka dibuatlah tatanan lingkungan yang bisa menyuplai air hujan dari awan yang bergerak dari dataran tinggi ke dataran rendah dan mengirimkan hujan. “Karena ini harus ada yang mendinginkan, dan pendinginnya itu adalah pohon, maka *quantity* pohon itu jadi alat ukur,” jelasnya. Jadi, yang diukur itu bukan luasan lahan di berbagai tempat yang hendak dijadikan kawasan lindung.

“Jangan kemudian peraturan meringankan atau memberi peluang kawasan lindung menjadi kawasan budi daya. Itu namanya bukan hukum, keterkaitan ekosistemnya tidak dibangun,” jelasnya. Intinya, produk hukum lingkungan misalnya memerlukan alokasi-alokasi nilai dan norma tertentu ketika hendak memformat sebuah kawasan lindung. “Orang kuno saja bisa mempertahankan kearifan dengan norma-norma adatnya, kenapa kita orang modern tidak bisa. Di sinilah letak *eco-ethic*.”

Kedua, paradigma multi skala. Paradigma ini bila dipakai akan menghasilkan konsep keanekaragaman. Bopunjur, misalnya, bukanlah area yang hanya diukur “oleh skala rebutan pusat”. Jika begitu, maka, yang terjadi adalah keadaan yang sekarang ini terjadi, yakni adu kekuasaan antara hak pusat, provinsi dan kabupaten. Padahal sebetulnya, jika memakai paradigma yang multi skala, maka akan terjadi peraturan yang akan menggerakkan segala sesuatunya “berjalan di tingkat rendah sekalipun atau ada sesuatu yang harus berjalan di tingkat atas sekalipun.” Tidak sentralistik. Keadaan yang

berskala satu, yang kini terjadi, menyebabkan gerakan rehabilitasi lingkungan yang didengung-dengungkan gagal. “Semua karena hajat pusat (pemerintah), bukan hajat rakyat. Rakyat tidak diajak.”

Berbagai asosiasi lingkungan dilegitimasi untuk satu suara. Hal ini menyebabkan terjadi pengonsepan hukum lingkungan yang bersifat sektoral, bukan memakai konsep holistik. Sifat sektoral itu tercermin, misalnya, di dalam permasalahan air. “Solusinya bukan dengan cara mengutak-atik sungai,” jelasnya. Yang dilanjutkan dengan keributan diskusi mengenai apakah dibeton, dibuat tanggul, atau bendungan. Sebab, menurut Mubiar Purwasasmita, “Tidak ada ceritanya dengan dibeton, dibuat tanggul atau bendungan, dapat menyembuhkan sungai yang sakit.” Contoh lain, ialah soal sampah. “Urusan sampah, bukan dengan cara dibakar, kompos, bukan itu,” nilainya. “Sampah kita ini berbasis dari budaya pertanian. Bukan fenomena sampah seperti di kota-kota di luar negeri. Jadi kalau ingin mengendalikan sampah di kota, solusinya ada pada pertanian.”

Hajat orang pusat, yang sentralistis itu, dan membuat permasalahan lingkungan berlarut-larut, terjadi di dalam pembuatan RTRW (Rancangan Tata Ruang Wilayah). Menurut Ir. S. Sobirin, biasanya RTRW datang secara (dari pihak yang berstruktur) sektoral (Bappeda), dan mengundang masyarakat untuk berdialog aktif menyusun *metaplan* tata ruang. Akan tetapi, yang menjadi masalah, undangan itu hanya ditujukan kepada pihak-pihak di masyarakat yang “mudah setuju dengan pemerintah, bila toh ada yang berada di pihak *oposisi*, itu pun *oposisi* yang sudah di sisi pemerintah.”

Seharusnya, penyusunan *metaplan* itu membawa empat pihak, yakni: **pemerintah**, **pengusaha**, **masyarakat** (penggiat lingkungan), dan **masyarakat adat**. “Selama ini yang diundang adalah hanya masyarakat yang mudah setuju dengan pemerintah,” papar Ir. S. Sobirin. Selain itu, menurutnya, “Pada saat kita berbicara soal produk, kita bisa menilai, cara menelitinya bagaimana? Dengan yang namanya analisis *cost and bennefit* rasio harus menyangkut eksternalitas, yaitu, masyarakat yang kena dampak. Kalau kita bicara

lingkungan, subjek tidak hanya 3 (pemerintah, pengusaha, masyarakat penggiat lingkungan), melainkan 4, yaitu lingkungan itu sendiri sebagai subjek. Siapa yang mewakili, masyarakat adat. Semua digabung.”

Selama ini, yang terjadi, adalah produk hukum lingkungan yang dilegitimasi oleh organisasi yang hanya mewakili sekelompok orang. Berbagai kromosom asosiasi tidak diberi hak masuk. **“Dalam hal ini, Bopunjur lebih condong kepada orang yang dipilih orang pusat, tidak ada orang daerah yang dilibatkan dalam diskusi Bopunjur.** Peran asosiasi keahlian hanya terbatas. Tidak pernah diajak yang lain yang juga ahli dalam bidangnya. Selain akademisi, juga ada dari lingkungan. LSM juga memiliki dewan pakar. Ini mesti terlibat.”

1. Keterkaitan ekosistem, ini berarti pandangan terhadap lingkungan yang betul-betul tertuju pada lingkungan. Produk hukum lingkungan misalnya memerlukan alokasi-alokasi nilai dan norma tertentu ketika hendak memformat sebuah kawasan lindung.
2. Paradigma multi skala. Paradigma ini bila dipakai akan menghasilkan konsep keanekaragaman. Bopunjur, misalnya, bukanlah area yang diukur menjadi rebutan antara skala pusat dan daerah saja seperti terjadi adalah keadaan yang sekarang ini. Jika memakai paradigma yang multi skala, maka akan terjadi peraturan yang akan menggerakkan seluruh segmen di tingkat rendah partisipasi masyarakat atau di tingkat atas, tidak sentralistik.
3. Penyusunan *metaplan* itu membawa empat pihak, yakni: pemerintah, pengusaha, masyarakat (penggiat lingkungan), dan masyarakat adat.
4. Dalam hal ini, Bopunjur lebih condong kepada orang yang dipilih orang pusat, tidak ada orang daerah yang dilibatkan dalam diskusi Bopunjur. Peran asosiasi keahlian hanya terbatas. Tidak pernah diajak yang lain yang juga ahli dalam bidangnya. Selain akademisi, juga ada dari lingkungan. LSM juga memiliki dewan pakar. (Ir. S. Sobirin dan DR. Mubiar Purwasasmita)

f. Paradigma Hukum Lingkungan

“Menanggapi peraturan tentang Bopunjur,” menurut Mubiar Purwasasmita, “bukan materinya yang harus ditambah atau diubah, tapi paradigmanya.” Sektor yang dikembangkan pemerintahan basisnya adalah administratif. Sementara, konsep lingkungan itu, “harus benar model holistiknya.” Ilmu lingkungan, yang muncul tahun 1968, harus terkait dengan pemahaman sistemik (ilmu sistem). Berdasar pemahaman sistem, posisi lingkungan itu bukan di luar sistem. Lingkungan itu harus dipandang sebagai bagian dari sistem.

“Mestinya, waktu itu, bahasa lingkungan diubah menjadi konsep ekosistem,” nilai Praktisi dan Aktivis Lingkungan Hidup. “Gara-gara gerakan, pemikiran muncul tapi paradigma tidak berubah, akhirnya munculah konsep Amdal dan sebagainya, yang menurut saya tidak benar.” Konsep amdal masih membedakan sistem dan yang di luar sistem, dan melahirkan konsep ambang batas. “Ambang batas itu tidak ada manfaatnya,” tegasnya. “Karena, yang diperlukan, analisis ekosistem, di mana masyarakat ada di dalamnya. Ambang batas tidak benar, karena jumlahnya harus ditentukan. Ambang batas hanya mutunya saja, hanya kualitasnya saja. Jadi konsep dari awal sudah tidak benar. Celakanya, yang itu yang kemudian di *back up* oleh hukum, dan sebagainya. Hukum lingkungan masih menganut turunan-turunan dari kebijakan yang tidak paradigmatis tadi.”

“Sekarang, Amdal menyelamatkan lingkungan atau tidak?” Nilai anggota Dewan Pakar LSM DPLKTS ini. Ia menjelaskan, “Titik lemahnya, Amdal bersifat sektoral, di luar sistem dan tidak punya dasar. Untuk menyelamatkan ekosistem itu harus dengan informasi interaktif, konsep pertukaran. Misalnya, antara pabrik dengan masyarakat desa, itu harus benar hitungannya. Berapa dari pabrik dikasih ke masyarakat desa, berapa masyarakat desa dikasih ke pabrik. Contoh dari masyarakat yang masuk pabrik, *pertama* masyarakat menerima kehadiran pabrik di daerahnya. Bukan karena disahkan oleh aturan, tapi karena mereka sama-sama mau. Ada hak-hak yang saling terpenuhi. Oleh aturan sudah diwadahi,

dilegalkan. Artinya, dari sisi materi, lingkungan itu bersifat sangat eksak, ada hitungannya.”

Yang namanya kawasan lindung adalah barang publik, menurut Ir. S. Sobirin¹⁰. “Tapi sekarang, kalau kita berbicara kawasan lindung itu barang publik yang digeser-geser menjadi barang swasta.” Maknanya, seharusnya barang publik itu menghasilkan udara bersih, air bersih dan sebagainya. Tapi, faktanya, kalau swasta masuk, konsep nomor satu tanah dulu, penguasaan kemudian melalui pintu kecil, Satpam. “Padahal kita disini sudah bicara masalah *eco-ethic*, adalah ekosentris, rujukan nilainya,” jelasnya.

Ia lalu menjelaskan tentang rujukan *eco-ethic*. Konsep ini harus diperhatikan, di tengah kenyataan barang publik yang sudah menjadi barang swasta. “Air di Jawa Barat, contohnya, termasuk yang ada di angkasa, itu **potensinya 80 miliar m³**. Kemudian turun menjadi hujan, tapi sayangnya di musim kemarau itu hanya tinggal **8 miliar m³**, karena pada saat musim hujan turun langsung lenyap.” Hal itu dikarenakan tatanan alam yang telah berubah, di mana hutan tidak difungsikan menjadi pengendali hujan. Orang lebih memilih waduk, sebagai pengendali. “Hutan itu adalah pengendali hujan. Hutan itu mengendalikan, mengatur hujan. Jadi, begitu hujan turun, hutan itu ada.” Padahal bila merujuk UU No. 41 tentang kehutanan, setiap DAS, setiap pulau, hutannya harus 30%. “kalau hutan itu ada, hujan yang turun dari langit, itu ditangkap oleh hutan 75%, dikembalikan lagi oleh angkasa, diserap oleh tanah menjadi sungai dan air tanah hanya 25%. 20 miliar m³ air itu adalah situasi air kalau hutan baik dan sungai sehat,” jelasnya. Bila dikaitkan dengan sebuah kota di Jawa Barat, yang berpenduduk 35 juta jiwa, maka diperlukan 17 miliar m³. “Berarti masih ada sisa 3 miliar, yang bisa membuat para petani sebetulnya bisa hidup, dan tidak perlu ada cerita harus menggali tambang.”

¹⁰ Praktisi dan Aktivis Lingkungan Hidup dan Dewan Pakar di DPLKTS

Jawa Barat terbagi ke dalam 8 kawasan andalan: andalan **Ciayumajakuning** (Cianjur, Indramayu, Majalengka, Kuningan), Priangan Timur, Cekungan Bandung, Bopunjur, Sukabumi dan lain-lain. Pola pikir kebijakan publik di kawasan andalan ialah memajukan ekonomi. Padahal, paradigma kawasan andalan adalah paradigma lingkungan. Artinya, andalannya bukan andalan industri, andalannya *agro forest*. “Yang namanya kebijakan publik adalah untuk keamanan dan kesejahteraan, bukan memihak. Kita harus menghitung juga *cost bennefit review*. Kita harus menghitung juga nilai lingkungan, kerugiannya itu berapa. Nilai lingkungan yang disini belum ada yang pernah menghitung. Yang namanya investasi bendungan tidak akan kembali uangnya.” Di Singapura, pemerintahnya menganggap seluruh kawasannya adalah kawasan lindung. “Dia menganggap setiap jengkal tanah harus ditanami. Kalau kita lain, setiap datang ke Jakarta atau Bandung, semua jadi mall atau gedung bangunan tinggi.” Contoh lain, ialah kearifan lokal di **masyarakat Badui**. “Mereka membagi wilayah menjadi tiga, **hutan larangan** milik alam dan tidak boleh diganggu, **hutan tutupan** boleh masuk tapi hanya tertentu, dan **hutan baladan** yaitu tempat berusaha. Namun sekarang, konsep itu tidak ada lagi, dihajar dengan Perpres.”

Kalau didasarkan pada pendekatan daya dukung lingkungan, tata ruang itu positif, menurut DR. Ir. Setiawan Wangsaatmaja, “yang suka jadi salah kalau tata ruang itu disusun kalau di atas meja saja, tanpa ada konfirmasi di lapangan. Tapi, saya pikir, paradigma itu sudah mulai bergeser. Jadi, saat ini, tata ruang sudah mengkombinasikan segala segi. Itu, saya pikir, suatu modal. Kalau tata ruang itu baik dan diikuti, saya pikir, tidak ada kerusakan lingkungan. Jadi, yang bias itu dalam hal implementasinya, bukan dalam hal perencanaannya.”

Di dalam penyusunannya juga hendaknya membawa kearifan nilai-nilai lokal. Salah satu kelemahan kita, para ilmuwan, sering kali mengabaikan kearifan lokal masyarakat. UU Lingkungan Hidup seringkali tidak memperhatikan aspek ini. Padahal ini berperan sekali. Menurut Amiruddin Dajaan Miami. “Teman-teman di LIPI, saya lihat

pernah mengkaji kearifan lokal dalam kaitannya dengan laut dan pesisir. Kearifan lokal itu harus digali sehingga hukum lingkungan itu tidak bersifat khusus, tapi umum. Undang-undang itu harus berisi ketentuan-ketentuan pokok saja, dari undang-undang ini harus diberikan perintah agar PERDA daerah membuat hukum lingkungan di daerahnya sendiri. Hal ini perlu karena yang sifatnya lokal, saya percaya, yang sifatnya lokal itu mungkin jauh lebih efektif di dalam melestarikan lingkungan dibandingkan yang sifatnya umum. Kalau membuat UU dari pusat, saya yakin, itu jauh berbeda dengan aspirasi dan kearifan daerah masing-masing.”

Dalam proses penyusunan hukum lingkungan, berbagai pihak hendaknya terlibat. “Kalau dalam undang-undangnya,” lanjut Amiruddin Dajaan Imami, **“dalam ruang lingkup yang besar barangkali semua yang terkaitlah. Baik pertambangan, kehutanan, pertanahan, bahkan sampai juga ke pertahanan keamanan. Jangan lupa bahwa pertahanan dan keamanan ini penting dalam konteks ketahanan nasional. Kalau ketahanan lingkungan lemah, ketahanan nasional juga secara keseluruhan lemah.”**

Bidang ketahanan ini penting juga diajak. “Dalam hukum lingkungan kita mengenal bahwa kalau subsidi energi itu makin besar, maka makin rendah ketahanan lingkungannya,” jelas Amiruddin. Sewaktu Indonesia menetapkan bahwa listrik Jawa, Madura dan Bali itu di suplai dari Suryalaya, dari pihak Lemhanas, ada yang protes keras. “Ini akan melemahkan ketahanan Jawa Barat. Kemudian apa yang terjadi beberapa tahun kemudian, tanggal 16 Agustus 2005 pidato Presiden di depan DPR mati listrik 8 menit dan yang mati itu dari pulau Jawa dan Bali, besoknya dipecah si pengambil kebijakan.”

Dalam konsep Prof. Dr. Otto Soemarwoto, yang sekian lama menggeluti dunia Lingkungan Hidup, program kerja Kementerian Lingkungan Hidup itu harus jadi program berkelanjutan, dengan membawakan beberapa indikator berikut ini:

1. Pro NKRI, artinya sebagai bagian integral kehidupan berkelanjutan.
2. Pro Lingkungan Hidup
3. Pro Kemiskinan, memihak pada rakyat miskin.
4. Pro Gender
5. Pro Lapangan kerja
6. Pro Pembangunan berkelanjutan
7. Pro Pemberantasan KKN

“Ini harus jadi kebijakan pemerintah,” pintanya. “Misal, Departemen PU membangun infrastruktur jalan tol. Tapi, jalan tol yang ada di luar Jawa itu, sekarang ini cuma ada di dua tempat, satu di Makasar dan satu di Medan. Apakah ini pro NKRI? Ini menimbulkan rasa cemburu, kenapa Jawa lagi? Di sini jelas bahwa dalam pembangunan berkelanjutan, salah satu indikator adalah pro NKRI. Yang bisa melakukan itu adalah Presiden, bukan Menteri LH.” Ia memberi contoh lain. “Di daerah Pantura, yang merupakan daerah pertanian, dibangun waduk Jatiluhur. Dulu saja harganya 500 juta dollar. Tujuan utamanya adalah irigasi, bukan listrik. Kemudian dibangun prasarana irigasi. Apa ini Pro Kemiskinan, memihak pada rakyat miskin, kan tidak? Petani jadi tergesur. Apa pro Lingkungan Hidup? Tidak, karena terjadi banjir.” Maka itulah, ia menyerukan tentang pentingnya posisi LH yang harus jadi pembangunan yang integral dalam konsep pembangunan berkelanjutan. “Dan, menjadi kebijakan pemerintah dengan indikator yang tadi itu. Serta, dilaksanakan dengan ketegasan,” lanjutnya. “Jalan tol jelas-jelas tidak pro NKRI. Munculnya separatisme, itu dipengaruhi juga oleh itu. Kalau mau adil, perkuat transportasi laut. Antar pulau diperlancar. Sekarang justru yang dijadikan adalah pembuatan terowongan bawah laut. Jadi, laut dilihat sebagai pembatas, bukan pemersatu. Ini yang perlu diperhatikan.”

Berbagai indikator yang dikemukakanya, bagi Prof. Dr. Otto Soemarwoto, hal itu bisa dijadikan model sistem hukum lingkungan, yang bisa mewadahi tujuan kolektif penciptaan tatanan lingkungan yang lebih baik. “Itu kembali lagi pada sistem itu harus jadi bagian

dari pembangunan berkelanjutan. Bangun villa, apakah pro Lingkungan Hidup? Memihak rakyat yang miskin tidak? Lingkungan Hidup harus dibangun sebagai bagian pembangunan berkelanjutan. Dengan indikator-indikator tadi itu akan bisa diterangkan.”

Berbagai indikator itu bahkan bisa menolak pengaruh paradigma kapitalis. “Dengan berpatokan pada indikator tadi, kita bisa melakukannya,” katanya. “Tapi. kembali pada soal ketegasan.” Ia memberi contoh permasalahan di Kementerian Lingkungan Hidup selama ini, yang tidak diberi ketegasan fasilitas. Negara kita mengenal dua jenis pembangunan. Pertama, adalah Pelita (Pembangunan Lima Tahun), lalu berubah menjadi Propenas (Program Pembangunan Nasional), kemudian menjadi Program Jangka Menengah. Kedua, pembangunan berkelanjutan, yang masuk dalam agenda 21, dan dikelola oleh KLH, namun bersifat agenda sektoral.

“Pembangunan nasional adalah pembangunan kelanjutan, yang hanya bersifat retorik semata,” nilainya. “Tidak ada tindak lanjutnya. Tidak ada indikatornya. Agenda ini ada anggarannya dari APBN dan APBD. Anggaran ini kecil sekali. Untuk mencukupinya harus cari dari tempat lain, dari UNDP, *World Bank*. Akibatnya Menteri LH harus cari usaha lain. Muncul kesan, ini hanya seremonial saja.” Maka itulah, ia meminta pentingnya melaksanakan pembangunan nasional berkelanjutan. Tapi, dengan syarat: “Indikatornya harus jelas. Kalau ini bisa dilaksanakan, pembangunan bisa dilaksanakan. Semua program yang disetujui harus memenuhi indikator ini. Akibatnya, departemen-departemen yang terkait dipaksa berbicara dengan departemen lain. Misalnya, Departemen PU agar proyeknya diterima harus bicara dengan Menteri KLH, Menteri Pemberdayaan Perempuan, Menhankam, dan lainnya. Anda jangan lihat LH *an sich* saja, tapi sebagai bagian integral pembangunan berkelanjutan, lintas semua pihak.”

Budi Rajab menuntut bahwa peraturan yang bagus itu harus dibuat sedemikian konkret. Tidak boleh ada kemungkinan untuk

multiinterpretasi, ada celah untuk ditembak. Sedikit mungkin tidak multiinterpretasi. “Ahli hukumlah yang harus bergerak, jangan politisi,” nilainya. “Kalau politisi, ya hukum harus bisa ditembak, disiasati. Dan terpenting, RUU itu harus ada draft akademis, harus dibahas para akademis.

Selanjutnya, “kalau hukum itu sudah jelas, supaya efektif dilaksanakan, masukkanlah klausul-klausul pembiayaan. Di dalam Perda memang ada klausul tentang pembiayaan, tapi tidak menyebut besarnya. Itu harus diperjelas. Orang yang bekerja juga jadi tahu. Ini bisa mendekati keefektifan.”

Selanjutnya, berdasar pemikiran mengenai otonomi daerah, dan berkaitan dengan tata ruang itu sudah dipegang oleh Pemda, “Jadi sebenarnya yang perlu banyak terjun dalam soal ekologi adalah Pemda, meskipun itu lintas batas.”

Bopunjur itu lintas batas, tidak bisa hanya Bogor atau Cianjur saja. Maka itu, Budi Rajab mengusulkan, “Yang pertama, bikinlah Badan Otoritas khusus lingkungan. Misalnya Badan Otoritas Bopunjur. Agar Perda tidak bertentangan. Ekologi bisa ditangani melalui otoritas. Jika masing-masing Pemda ingin buat Perda, harus minta izin dulu dengan badan otoritas. Badan otoritas yang diisi oleh akademisi. Karena akademisi itu fungsional, tapi pengambilan keputusan itu tetap ditangan pejabat pemerintahan. Ini dari segi penataan institusinya, kemudian intervensi dari sisi gaji, dan bentuk kewenangan seperti apa yang boleh dimiliki.”

Melalui ini, diharapkan akan ada mekanisme tindakan birokratis yang ketat, dan transparans, serta disosialisasikan kepada masyarakat: bahwa JABOPUNJUR berada dalam pengelolaan Badan Otoritas. Setiap urusan ekologi akan terkait dengan mekanisme yang amat birokratis sekali. “Tidak seperti sekarang, di mana orang mendirikan bangunan itu teramat gampang prosesnya. Seperti IMB, itu terlalu mudah. Coba lihat Singapura, birokratis sekali. Ekologi harus dibuat prosedur sekali, agar orang enggan membangun rumah.

Konsep ekologi harus berpegang pada aturan birokrasi yang ketat dan rumit.”

1. Konsep lingkungan itu, “harus benar model holistiknya.” Ilmu lingkungan, yang muncul tahun 1968, harus terkait dengan pemahaman sistemik (ilmu sistem). Berdasar pemahaman sistem, posisi lingkungan itu bukan di luar sistem. Lingkungan itu harus dipandang sebagai bagian dari sistem.
2. Konsep amdal masih membedakan sistem dan yang di luar sistem, dan melahirkan konsep ambang batas. Ambang batas itu tidak ada manfaatnya, karena, yang diperlukan analisis ekosistem, di mana masyarakat ada di dalamnya. Ambang batas tidak benar, karena jumlahnya harus ditentukan jadi hanya mutunya saja, hanya kualitasnya saja.
3. Kawasan lindung adalah milik publik itu harus menghasilkan udara bersih, air bersih dan sebagainya. Tapi sekarang kawasan lindung itu digeser-geser menjadi barang penguasaan swasta.
4. Rujukan eko etik, konsep ini harus diperhatikan, di tengah kenyataan barang publik yang sudah menjadi barang swasta. Air di Jawa Barat, contohnya, termasuk yang ada di angkasa, itu potensinya 80 miliar m³. Kemudian turun menjadi hujan, tapi sayangnya di musim kemarau itu hanya tinggal 8 miliar m³, karena pada saat musim hujan turun langsung lenyap. Hal itu dikarenakan tatanan alam yang telah berubah, di mana hutan tidak difungsikan menjadi pengendali hujan. Orang lebih memilih waduk, sebagai pengendali. “Hutan itu adalah pengendali hujan. Hutan itu mengendalikan, mengatur hujan. Jadi, begitu hujan turun, hutan itu ada. Padahal bila merujuk UU No. 41 tentang kehutanan, setiap DAS,

setiap pulau, hutannya harus 30%. “kalau hutan itu ada, hujan yang turun dari langit, itu ditangkap oleh hutan 75%, dikembalikan lagi oleh angkasa, diserap oleh tanah menjadi sungai dan air tanah hanya 25%. 20 miliar m³ air itu adalah situasi air kalau hutan baik dan sungai sehat, jelasnya. Bila dikaitkan dengan sebuah kota di Jawa Barat, yang berpenduduk 35 juta jiwa, maka diperlukan 17 miliar m³. Berarti masih ada sisa 3 miliar, yang bisa membuat para petani sebetulnya bisa hidup, dan tidak perlu ada cerita harus menggali tambang.”

4. Pola pikir kebijakan publik di kawasan andalan ialah memajukan ekonomi. Padahal, paradigma kawasan andalan adalah paradigma lingkungan. Artinya, andalannya bukan andalan industri, andalannya *agro forest*. Kebijakan publik adalah untuk keamanan dan kesejahteraan, bukan memihak. Kita harus menghitung juga *cost benefit review*. Kita harus menghitung juga nilai lingkungan, kerugiannya itu berapa. Nilai lingkungan yang disini belum ada yang pernah menghitung. Misalnya investasi bendungan dan lain-lain tidak akan kembali uangnya.
5. RUU Tata ruang itu disusun di atas meja saja, tanpa ada konfirmasi di lapangan.
6. PERDA daerah membuat hukum lingkungan di daerahnya sendiri. Hal ini perlu karena yang sifatnya lokal, yang sifatnya lokal itu mungkin jauh lebih efektif di dalam melestarikan lingkungan dibandingkan yang sifatnya umum.
7. Peraturan yang bagus itu harus dibuat sedemikian konkret. Tidak boleh ada kemungkinan untuk multiinterpretasi, ada celah untuk ditembak. Sedikit mungkin tidak multiinterpretasi. “Ahli hukumlah yang harus bergerak, jangan politisi.

- 8. JABOPUNJUR itu lintas batas, tidak bisa hanya Jakarta, Bogor atau Cianjur saja. Oleh karena itu sebaiknya dibentuk Badan Otoritas khusus lingkungan. Misalnya Badan Otoritas JABOPUNJUR. Agar Perda tidak bertentangan. Ekologi bisa ditangani melalui otoritas. Jika masing-masing Pemda ingin buat Perda, harus minta izin dulu dengan badan otoritas. Badan otoritas yang diisi oleh akademisi.**

g. Konsep Koordinasi Antar Lembaga

Sebetulnya kalau mau direvisi, undang-undang lingkungan itu harus direvisi sejak lahirnya. Menurut Amiruddin Dajaan Miami, kalangan ahli hukum lingkungan itu sebagian besar tidak menerima UU No. 23/1997, walaupun banyak ahli-ahli hukum yang terlibat dalam penyusunannya. Amiruddin sendiri di awalnya prosesnya ikut dalam penyusunan. Tapi, dalam proses selanjutnya tidak.

Ada misi dari undang-undang itu, yang menurut para pengajar hukum lingkungan, tidak sesuai. Banyak pengajar dan pakar lingkungan hidup yang tidak setuju, seperti Daud Silalahi. Pada pikiran UU no. 23 tahun 1997, itu dilatarbelakangi status kantor Menteri Lingkungan Hidup sebagai Departemen. Karena itu, judulnya “pengelolaan lingkungan hidup”. Peristiwa itu sangat mengecewakan bagi orang-orang di hukum lingkungan. Hal ini dikarenakan para pembuatnya banyak yang bukan berlatar belakang hukum lingkungan, akan tetapi berlatar belakang hukum administrasi, hukum pidana, atau hukum tatanegara.

Padahal, pada tahun 1982, telah dibuat UU Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang bisa dinilai representatif . Dikatakan waktu itu hanya ketentuan-ketentuan pokok, bukan undang-undang pokok, tapi ketentuan-ketentuannya yang bersifat pokok. Substansinya agar menjadi acuan dari aturan lain. Bagi

kalangan hukum lingkungan, produk undang-undang tahun 1982 itu jauh lebih bagus dari pada undang-undang tahun 1997.

Para pakar hukum lingkungan menginginkan Menteri Lingkungan Hidup hanya akan menjadi Departemen saja kewenangannya, hanya bertugas mengkoordinir saja dan memberikan kebijakan-kebijakan saja. Jadi, Menteri Lingkungan Hidup hanya berfungsi sebagai koordinator terhadap kehutanan, terhadap pertambangan. bukan pejabat yang kewenangannya bersifat operasional.

Kelemahannya kalau operasional, dia akan bersinggungan dengan sektor lain. Kalau diturunkan sebagai institusi yang operasional, maka tidak bisa intervensi terhadap pertambangan, tidak bisa intervensi terhadap kehutanan, tidak bisa ke pengairan Pekerjaan Umum. Ini menjadikan kewenangan menteri Lingkungan Hidup yang tidak bisa mengatasi persoalan lingkungan secara efektif. “Begitulah yang terjadi sekarang,” jelas Amiruddin. “Orang pengairan bilang, kami punya undang-undang pengairan sendiri, orang-orang kehutanan juga demikian. Lingkungan Hidup tidak pernah diajak. Setelah terjadi masalah baru Lingkungan Hidup diajak. Tapi kalau koordinator, dia bisa memberikan arahan, memberikan kebijakan yang bagaimana.”

Pemikiran itu juga dilontarkan Prof. Dr. Otto Soemarwoto Menteri KLH itu harus berkerja sama dengan pihak lain. KLH tidak bisa sendirian. “Menurut saya, itu tidak bisa, karena akan dilawan oleh menteri lainnya,” papar pakar Lingkungan Hidup ini. “Sulit itu diterapkan. Idealnya mungkin bisa, secara praktis itu tidak bisa. Para pejabat Lingkungan Hidup, misalkan, berapa % yang punya pengalaman lapangan tata ruang. Mereka biasanya dari universitas, langsung jadi pegawai Lingkungan Hidup. Kemudian naik pangkat. Apa mereka mampu? Menurut saya, KLH itu harus kerjasama dengan lainnya. Di kementerian lain itu, Kementerian Lingkungan Hidup harus jadi indikator keberhasilan. Jika itu tidak jadi indikator keberhasilan, maka tidak akan jalan. Kalau di pertanian, dia akan

mikir pertanian saja, kalau di Pekerjaan Umum dia juga mikir PU saja, ya tidak akan jalan.”

Tapi, semua itu berawal dari adanya ketegasan hukum. “Bagaimana caranya agar Pemda Bogor dan Cianjur bisa dapat keuntungan tinggi dari pengelolaan Lingkungan Hidup,” nilainya. “Kalau sekedar melarang saja, jelas tidak akan mau. Bisa dikembangkan semacam eko wisata seperti di Inggris. Itu bisa mendatangkan keuntungan yang sangat besar. Jadi, mengelola lingkungan tetap terjaga dan Pemda tetap dapat keuntungan. Bopunjur bisa dikembangkan jadi semacam itu.”

Akan tetapi, ia menegaskan, bahwa ada syarat yang harus dipenuhi oleh kegiatan ekowisata itu, yaitu, rakyat setempat harus beruntung. “Kalau tidak, akan timbul masalah,” jelasnya. “Anda harus cari dan buat perangkat hukum yang bisa menguntungkan Pemda setempat. Pasti mau, karena akan beruntung, *kok*. Tapi, kita *kan* sekarang suka potong kompas. Ini yang tidak boleh. Jangan selalu muncul keinginan beruntung secara cepat. Jangan ada anggapan, untung *sih* untung, tapi yang untung Bupati selanjutnya. Ini yang tidak benar. Karena pembangunan berkelanjutan tidak akan beruntung secara cepat, tapi nanti. Ini yang harus ditanamkan. Ya, kita keluar modal dululah, nanti akan dapat untung besar. Dengan begitu, dalam pembangunan ekowisata itu, masyarakat setempat harus beruntung. Bisa mengatur diri sendiri. Orang yang melaksanakan pembangunannya juga beruntung. Kalau masyarakat beruntung, dia akan mendesak dan mengontrol kesalahan yang ada. Ini yang dikatakan demokrasi.”

Menteri Lingkungan Hidup hanya bertugas mengkoordinir saja dan memberikan kebijakan-kebijakan. Jadi berfungsi sebagai koordinator terhadap kehutanan, terhadap pertambangan. bukan pejabat yang kewenangannya bersifat operasional. Kelemahannya kalau operasional, dia akan bersinggungan dengan sektor lain, maka tidak bisa intervensi terhadap pertambangan, tidak bisa intervensi terhadap kehutanan, tidak bisa ke pengairan Pekerjaan Umum. Tapi kalau koordinator, dia bisa memberikan arahan, memberikan kebijakan bagi departemen terkait dengan Lingkungan Hidup. Sehingga pengelolaan lingkungan dapat terpadu tidak sektoral.

BAB 4

REKOMENDASI LANGKAH-LANGKAH MENUJU MODEL SISTEM HUKUM LINGKUNGAN YANG REPRESENTATIF

I. Kondisi Parah Tata Ruang di Jabopunjur

Sistem hukum yang representif, dalam konteks Jabopunjur, melibatkan berbagai sub sistem yaitu aparat pemerintah, masyarakat, dan pengusaha (Figur 1 pada Bab1). Selama ini selalu muncul penyimpangan yang mengarah pada bias regulasi tidak tunduknya unsur-unsur tersebut terhadap peraturan yang ada ataupun mencari celah dari peraturan yang bersifat umum. Dalam konteks inilah sistem hukum yang representatif tersebut diletakkan, yaitu sinergi dan efektifitas hubungan antar unsur saling berinteraksi guna menegakkan aturan-aturan yang ada.

Kenyataan mengenai kondisi sistem hukum lingkungan yang mengatur wilayah Jabopunjur, mengacu pada peraturan yang dikeluarkan dari tahun 1983 hingga saat ini. Hal ini juga dilihat dari implementasinya serta kelemahan-kelemahan yang dialami.

Penelitian LIPI tahun 2003 dan 2004 telah menyorot semua itu. Tahun 2003 melihat pada aspek faktor apa yang menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan di Bopunjur, terkait dengan banyaknya peraturan yang telah diberlakukan, ternyata terjadi penyimpangan regulasi yang sistemik akibat dari sistem KKN. Sementara tahun 2004, menekankan pada kuantitas dan kualitas bias/penyimpangan regulasi di Bopunjur. Peraturan yang telah mengatur wilayah Bopunjur dapat diidentifikasi ada 34 unit (lihat lampiran), tetapi secara kuantitas bias/penyimpangan cukup tinggi, dan kualitas penyimpangan ditandai oleh pelaku penyimpangan

adalah para birokrat dan konglomerat (dari kalangan elit politik dan ekonomi), kemudian merebak turun ke kalangan masyarakat bawah.

Hal tersebut berlangsung sejak tahun 1980-an hingga sekarang memperlihatkan tingginya kuantitas kerusakan lahan dan perubahan tata guna lahan di wilayah Bopunjur, khususnya Puncak¹. Kondisi di atas juga memperlihatkan **adanya kelemahan-kelemahan tertentu mengenai regulasi di wilayah Bopunjur. Kelemahan tersebut bisa berasal dari materi perundang-undangan, ataupun dari aparat pelaksanaanya.** Beberapa yang bisa diidentifikasi sebagai penyebab sulitnya penerapan hukum di wilayah Bopunjur, sebagaimana digambarkan dari hasil penelitian tahun 2004.

Penelitian 2005 menghasilkan argumentasi dari beberapa pakar yang terlibat dalam permasalahan hukum lingkungan secara mendalam dari keempat pilar sistem hukum pada kondisi sekarang ini di mana **belum** terjadi sinergi antara keempat sub sistem tersebut sehingga sistem hukum lingkungan yang representatif belum terbentuk. Kondisi parahnya kawasan Jabopunjur tersebut disebabkan antara lain dapat disimpulkan bahwa:

- *Sistem Sosial Masyarakat yang terpola dari interaksi sosial yang terbentuk selama ini adalah sistem yang mengacu pada hilangnya nilai-nilai yang baik seperti seharusnya patuh pada peraturan yang sudah dibuat menjadi tidak patuh/melanggar, pemegang kekuasaan seharusnya mengayomi/melindungi masyarakat tetapi berkembang sifat egoistis dari pemegang kekuasaan (ego-sektoral) yang lebih menonjol, sehingga hilangnya kepercayaan dari masyarakat terhadap penguasa/pembuat kebijakan yang dianggap mementingkan tujuan penguasa saja, tanpa memikirkan kepentingan publik secara luas.*

¹ Penjelasan lebih lengkap lihat laporan peneliti LIPI tahun 2004 tentang Kuantitas dan Kualitas Bias Regulasi di Kawasan Jabopunjur, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, LIPI, Jakarta, 2004.

Dengan perkataan lain pola interaksi sosial menjadi tidak terarah kepada tujuan yang baik, masyarakat menjadi anomie.

Seperti telah ditulis pada bagian terdahulu, masyarakat Sunda, pada awalnya menggunakan sistem perladangan (hal itu bisa dilihat jejak-jejaknya melalui masyarakat Badui di sekitar Banten). Mereka tidak mengalami permasalahan lingkungan karena sistem perladangan ini menyatu dan menjaga hutan. Kemudian terjadi perubahan ekosistem dari ladang ke sawah membuat semua etika kehidupan juga berubah. Ini mungkin karena para pendatang dari daerah lain ataupun bangsa Asia lainnya yang mempengaruhi.

Kemudian datang bangsa Eropa yakni Belanda dan menambah sistem perladangan dengan sistem perkebunan. Mekanisme yang diterapkan Belanda akhirnya mampu menjadikan masyarakat sebagai kelompok yang menetap. Hal ini seiring pula dengan perkembangan perusahaan perkebunan Belanda yang menjadikan masyarakat setempat sebagai buruh. Belanda menetapkan hak mengenai tanah atas tiga hal: 1. Hak kepemilikan; 2. Hak penguasaan; 3. Hak pengolahan.

Setelah kemerdekaan hak kepemilikan menjadi milik masyarakat, hak penguasaan menjadi milik negara dan hak pengolahan dapat dijual pada swasta. Dari sinilah mulai sistem sosial berubah ditambah dengan datangnya para kaum pendatang dinilai tidak memiliki kesadaran untuk menjaga lingkungannya dibanding dengan penduduk asli, karena mereka berduit membangun tanpa menghiraukan ekosistem sehingga terjadi kerusakan seperti terjadi sekarang ini melalui pembangunan dan modernisasi. Muncul kelompok pengusaha dan orang berduit yang terlibat serta memelopori proses kerusakan misalnya mulai dari memperjual belikan hasil hutan, membuka pertanian, membuka usaha wisata, *real estate* dan seterusnya.

Kondisi sekarang ini terkait dengan masyarakat secara keseluruhan, yaitu masyarakat setempat pemilik tanah, serta masyarakat pemilik bangunan. Kecenderungan yang terjadi,

masyarakat setempat dengan mudahnya menjual tanahnya kepada pihak lain untuk kemudian didirikan bangunan baru. Mereka sering diiming-imingi keuntungan besar, tanpa mempertimbangkan persoalan-persoalan yang nantinya akan timbul. Pemerintah Kabupaten sendiri sulit mengontrol ini bahkan terlibat dengan memberikan legalitas pada pembangunan yang seharusnya dilarang (dilereng pegunungan dan hutan lindung, pertanian, dst), karena sering terjadi tanpa sepengetahuan pemerintah setempat. Apabila tanah telah terjual ke pihak lain, maka pembangunan akan segera dilaksanakan. Disinilah terlihatnya kesadaran yang rendah dari masyarakat, baik pemilik tanah maupun pemilik bangunan yang baru.

Persoalan ekonomi menjadi alasan utama bagi masyarakat dalam memudahkan terjadinya pembangunan perumahan. Pada kasus di Kabupaten Bogor, justru masyarakat menjadi tameng pertama sebagai pelindung perumahan yang akan dibongkar. Umumnya masyarakat setempat menjadi tenaga pekerja di villa-villa, baik sebagai keamanan, petugas kebersihan, tukang kebun dan sebagainya. Ketika akan dibongkar, mereka beralasan bahwa villa-villa itu adalah lahan mata pencaharian mereka.

Dalam sub-sistem sosial masyarakat, seharusnya ada pedoman, bagaimana manusia sepatasnya bertingkah laku atas dasar nilai-nilai, baik nilai sosial religius, nilai hubungan manusia dengan alam sekitar dan nilai antar sesama manusia. Semua nilai-nilai tersebut tertuang atau diimplementasikan dalam berbagai regulasi yang mengatur agar nilai-nilai tersebut dapat terpelihara. Tetapi yang berkembang selama ini terjadi ketimpangan-ketimpangan di mana dalam sub- sistem sosial masyarakat di mana pihak yang berkuasa (dengan keserakahan) membuat regulasi tapi tidak melaksanakannya dengan baik atau regulasi yang tidak efektif, sehingga implementasi regulasi membentuk sub-sistem sosial yang tidak memperhatikan hubungan antar sesama manusia (ada yang kaya/berkuasa sekali ada yang miskin/ lemah sekali); hubungan dengan alam lingkungan (alam dieksploitasi habis-habisan yang berdampak pada gundulnya hutan, tidak terpelihara/rusaknya sumber daya air tidak seimbang

antara kebutuhan dan ketersediaan, kadang terlalu banyak menjadi banjir, kadang terlalu sedikit menjadi kering serta tercemar oleh bahan kimia maupun lainnya). Dengan perkataan lain sekarang ini terbentuk sub-sistem sosial yang tidak harmonis.

- **Sistem Pemerintahan:** *aparatus pemerintah sebagian terlibat KKN (karena keserakahan pihak yang berkuasa/atasan atau gaji tak memadai bagi pihak bawahan yang harus melaksanakan tugas), dana operasional penegakan hukum tidak ada/memadai dan sistem kebijakan yang sektoral tidak terpadu sehingga masing-masing instansi yang berkepentingan membuat kebijakan, dan terjadi tumpang tindih/disharmonisasi regulasi. Lemahnya atau tidak ada koordinasi terpadu antar kelembagaan (arogansi sektoral).*

Berbagai peraturan yang dibuat itu tidak dilaksanakan. Berbagai peluang ekonomi menjadi masalah ketika hasil keuangannya masuk ke kantong-kantong pribadi aparat birokrasi pemerintahan daerah. Penegakan hukum tidak tegas, hukuman bagi pelanggaran pencemaran dan tata ruang sangat ringan dan terjadi permainan pada sistem pengadilan/penegakan hukum.

Gaji aparat kecil dan tidak ada dana operasional pengawasan lapangan. Dalam konteks otonomi daerah sulit penegakan hukum, karena masing-masing daerah mempunyai kepentingan yang berbeda terhadap lingkungannya. Misalnya Cianjur tidak terlalu bermasalah dengan lingkungan, tidak perlu ada dinas lingkungan hidup. Jadi dinas lingkungan hidup hanya mengurus Amdal. Itu soal kelembagaan. Semakin sulit karena struktur pemerintahan yang berbeda-beda. Peraturan Pemerintah (PP) nomor 8 tahun 2003 tentang pedoman penyusunan aparat pemerintah di daerah akan berhadapan dengan kepentingan daerah yang berbeda-beda. Ada yang pertambangannya, ada yang hutannya, ada yang pengairannya, ada yang pertaniannya. Jadi perhatian terhadap lingkungan jadi berbeda-beda, ada yang masuk ke sub dinas ini dan ada yang tidak perlu dinasnya dan seterusnya.

Masalah lain adalah terkait dengan kemauan aparat untuk melaksanakan aturan yang ada serta menjalankan fungsinya secara ideal. Staf di Pemerintah Kabupaten Cianjur mengatakan bahwa disiplin dan kemauan aparat ini menjadi faktor penting. Alasannya, penertiban dan penegakan hukum tata ruang di Puncak tidak bisa dibebankan hanya pada satu instansi saja, misalnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), tetapi terkait dengan instansi lain. Satpol PP hanyalah dinas pelaksana teknis yang bekerja atas perintah lembaga lain. Artinya, harus ada koordinasi yang baik antar lembaga dalam memahami persoalan tata ruang. Apabila semuanya tidak dengan visi yang sama, akan sulit mewujudkan penataan ruang yang ideal. Kenyataan di lapangan, terdapat lembaga yang cenderung menutup mata dan tidak melihat pelanggaran yang terjadi. Satpol PP di Kabupaten Cianjur pernah melakukan penertiban villa Kota Bunga. Ini bisa dilakukan setelah adanya perintah dari Bupati melalui Dinas Cipta Karya. Sementara untuk kasus-kasus lain belum dilakukan karena belum ada perintah dan permintaan.

Persoalan koordinasi ini juga dialami oleh Pemerintah Kabupaten Bogor. Koordinasi ini terkait dengan lembaga Badan Pertanahan Nasional (BPN). Karena BPN adalah instansi departemen, maka koordinasinya berasal dari pusat. Sementara BPN sendiri punya kewenangan dalam mengeluarkan sertifikat tanah. Semestinya, dalam mengeluarkan sertifikat, BPN haruslah melakukan koordinasi dengan lembaga lain sehingga tidak muncul anggapan dibolehkannya pembangunan apabila sertifikat sudah dimiliki, dan tidak menghiraukan Izin Membuat Bangunan (IMB).

Kemauan aparat dan kemampuan dalam menegakkan peraturan tata ruang ini terkait juga dengan kesamaan misi yang ingin dicapai. Aparat yang diharapkan terlibat di sini tidak hanya instansi kabupaten namun juga instansi terkait lainnya, seperti pengadilan. Apabila persoalan tata ruang sampai ke pengadilan, semestinya pihak pengadilan memberi respon dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup untuk kepentingan bersama (masih banyak aparat penegak

hukum tidak membaca undang-undang yang berkaitan dengan lingkungan.

Iming-iming bagi aparat (suap) ketika melakukan penertiban di lapangan juga sering muncul. Hal ini menjadi bahan pertimbangan tersendiri, berkaitan dengan tingkat kesejahteraan aparat. Persoalan kesejahteraan yang masih minim tetap menjadi persoalan yang harusnya dapat dicarikan jalan keluar.

- ***Sistem Perundang-undangan/Regulasi:*** *Produk hukum lingkungan memihak pada kepentingan birokrat dan konglomerat, masih bersifat umum, dan sektoral sehingga terjadi dis-sinkronisasi dan dis-harmonisasi diantara regulasi lingkungan lingkungan. Hal ini mengakibatkan kerusakan lingkungan semakin parah. Karena banyaknya jumlah regulasi menimbulkan kebingungan masyarakat, pada akhirnya regulasi diabaikan dan mereka bertindak sendiri (melanggar peraturan baik ditingkat pejabat maupun masyarakat awam).*

Sebenarnya bukan pada tingkat implementasi terjadinya kesemrawutan, tapi tingkat konsepsionalnya saja sudah tidak beres. Dalam UU Agraria telah memuat sistem tata ruang, sistem tata guna lahan. UU Agraria mencerminkan kepentingan publik lebih populis, dan dapat menahan proses kapitalisme. Sedangkan UU Tata Ruang tidak populis, serta mendorong pada proses kapitalisme. Di Indonesia, banyak kebijakan pemerintah yang mendorong orang berkuasa serakah. Seperti, kalau kita contohkan kenapa kemiskinan tidak bisa diberantas. Karena konsep yang dibuat itu sebenarnya langsung pro pada orang kaya. Secara akademis, konsep UU Tata Ruang di Bopunjur khususnya terjadi kesalahan. Kalau kita pelajari ayat per ayat, ada kecenderungan di dalamnya memperkuat kekuasaan orang yang berkuasa dan berduit. Contohnya seperti sekarang, Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 (tentang kepemilikan tanah). Kemungkinan kerusakan ekologi karena Perpres itu besar, karena pemerintah punya otoritas.

Di samping menjadi kendala umum di kedua wilayah, baik Puncak kawasan Bogor maupun Cianjur. Ketentuan yang ada dalam Keppres maupun Perda kerap masih membingungkan. Hal ini terkait dengan aturan yang masih bersifat umum, pemetaan yang terlalu besar, berbedanya realitas dengan aturan di peta, serta tidak adanya aturan yang bersifat teknis. Lebih parah lagi, pada masing-masing aturan tidak memberikan kekuatan hukum yang kuat bagi Pemkab untuk melakukan tindakan hukum. Staf di Pemkab Cianjur dan Bogor mengakui hal itu, di mana seringkali pihak Pemkab merasa bingung dan ragu dalam melakukan tindakan.

Di satu sisi mereka dituntut untuk melakukan penertiban dan merealisasikan penataan ruang Puncak, namun di sisi lain mereka tidak mempunyai kekuatan hukum untuk melakukannya. Adanya peraturan yang menggamangkan seperti ini membuat tindakan aparat lebih banyak menunggu adanya laporan dari masyarakat, di mana sudah jelas ada yang dirugikan sehingga proses penertiban lebih punya kekuatan hukum. Peraturan yang dianggap tidak jelas tersebut adalah Keppres 114/1999 yang selama ini menjadi acuan, serta Perda yang dipakai oleh Pemkab Bogor. Peraturan tersebut belum menjelaskan secara rinci sampai sejauhmana batasan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten serta lokasi mana saja yang boleh dan tidak boleh dibangun. Semua ini belum punya kejelasan sehingga menimbulkan keraguan.

- ***Sistem Penegakan Hukum:*** Pembiasaan regulasi oleh aparat pemerintah (eksekutif dan legislatif), lemahnya pengetahuan aparat penegak hukum (yudikatif) tentang hukum lingkungan serta mafia peradilan (suap untuk bebas dari tuntutan hukum). Sistem sosialisasi regulasi tidak berjalan sehingga masyarakat menjadi buta hukum, tidak tahu/sadar bahwa ada peraturan yang mengatur, kadang mereka terjebak pada pelanggaran.

Pendekatan sistem hukum lingkungan harus dikedepankan. Dalam rangka melihatnya sebagai kesatuan. Hukum lingkungan mengajarkan semua itu sebagai suatu kesatuan yang utuh dan

merupakan **suatu sistem**. Pendekatannya selalu sistemik, tidak pernah lingkungan berbicara tidak sistemik. Jika tidak, hal itu akan berdampak pada penemuan kesimpulan yang menyimpang/keliru.

Pada waktu kita berbicara hukum lingkungan, penegak hukumnya adalah aparaturnya pemerintah. Dia adalah orang paling pertama dan utama dalam menegakan, oleh karena itu tanggung jawab ada padanya. Penegak hukum itu tidak saja aparaturnya pemerintah yudikatif (hakim, polisi, pengacara, jaksa), tetapi juga aparaturnya pemerintah legislatif dan eksekutif. Ia harus menegakkan rencana tata ruang, menegakkan hukum yang membatasi kegiatan-kegiatan lain dalam rangka pelestarian lingkungan. Tidak jarang terjadi misalnya kalau ada seorang pejabat memberikan izin terhadap kawasan lindung, dan ini ternyata salah, maka hal itu bukan kesalahan prosedur, dianggap hanya kesalahan administratif saja. Sebetulnya sebagai aparaturnya salah, melanggar peraturan perundang-undangan yang dia buat sendiri.

Persoalan hukum lingkungan harus dilihat sebagai satu kesatuan. Hukum lingkungan tidak pernah bicara hanya manusia dengan manusia saja. Tanggung jawab manusia terhadap lingkungan itu adalah perintah Tuhan, bukan hanya perintah undang-undang, bahwa kehidupan manusia harus serasi dengan alamnya itu perintah Tuhan atau menurut hukum alamiah. Ini persoalan yang susah dijelaskan, yang selama ini dirasakan sulit untuk dijabarkan kepada masyarakat.

Hukum itu tidak hanya yang tertulis seperti regulasi, tapi juga yang tidak tertulis (Sunatullah, norma dan etika). Antropolog biasanya lebih sensitif, para rohaniawan juga begitu, serta kritik para ilmuwan yang dilatarbelakangi dengan ilmu pengetahuan alam, sosial dst.

Hasil kajian keempat sistem di atas, ternyata belum dapat membentuk landasan hukum menuju sistem hukum yang representatif yang dapat mengakomodir kepentingan semua pihak terutama masyarakat banyak serta pelestarian lingkungan. Pembahasan

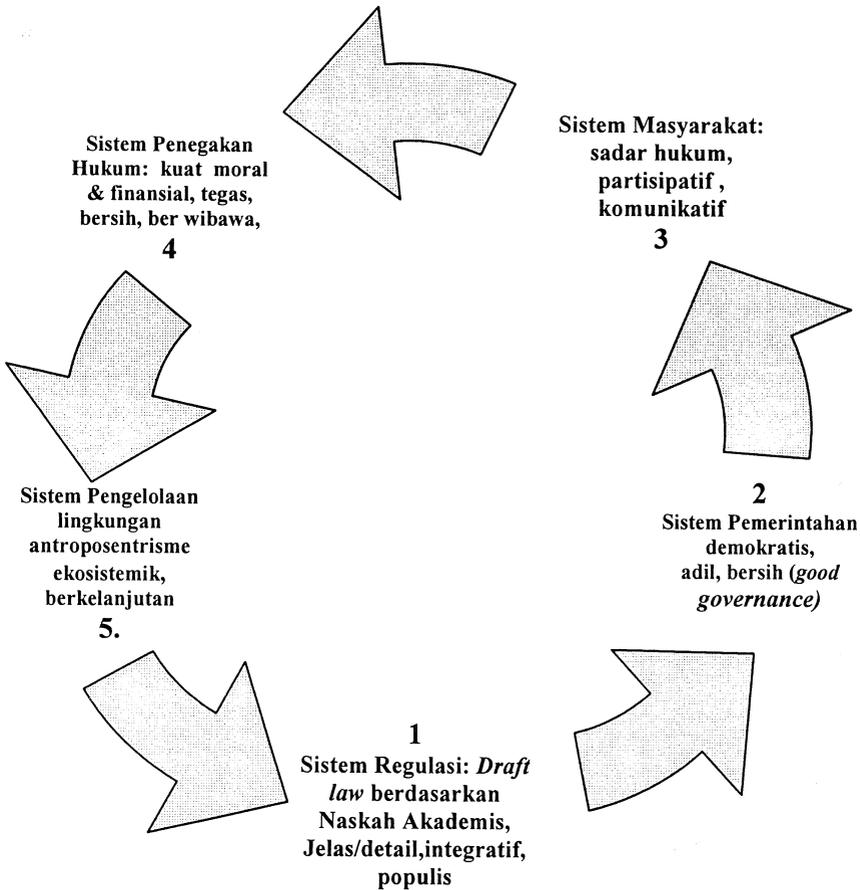
mengenai model sistem hukum tetap mengacu pada kerangka pikir penelitian ini, yang mendasarkan diri pada keterkaitan sebuah sistem.

Semua unsur tersebut memegang peranan penting. Mereka saling berinteraksi membentuk sebuah mekanisme yang menyebabkan terjadinya bias regulasi dalam sistem pembuatan kebijakan publik². Oleh karena itu, interaksi antara semuanya menduduki peranan utama. Interaksi antara semua unsur tersebutlah, penelitian sekarang ini memfokuskan diri. Namun keempat sistem tersebut tampaknya mempunyai masalah, sehingga penegakan hukum khususnya hukum lingkungan belum bisa terlaksana dengan semestinya, dan kerusakan lingkungan terjadi selama ini. Selanjutnya sebagai hasil kajian dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2005 ini, penelitian ini mencoba mengajukan suatu bentuk sistem hukum yang dapat mengelola suatu kawasan dalam hal ini kawasan JABOPUNJUR dan sekitarnya, demi penyelamatan dan perbaikan kawasan JABOPUNJUR khususnya dan kawasan lain umumnya di Indonesia.

II. Rekomendasi Langkah-Langkah Menuju Hukum Lingkungan yang Representatif

Sistem hukum lingkungan yang representatif adalah terdiri dari sebuah interaksi antara sub sistem-sub sistem yang berinteraksi secara baik dalam suatu sistem, menuju pada sistem yang ideal yakni:

² Lihat laporan penelitian LIPI tahun 2003 tentang Sistem Jaringan dalam Proses Kebijakan Publik yang menyebabkan terjadinya kerusakan lahan di Jabopunjur, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, LIPI Jakarta, 2003.



Figur 1: Masayu S. Hanim (2005): Model Sistem Hukum Lingkungan yang Representatif

Dalam konteks pendekatan antroposentrisme ekosistemik bagi sub sistem pengelolaan lingkungan, sebagai dasar dari empat sub sistem lainnya maka diharapkan dapat membentuk suatu sistem hukum lingkungan yang representatif yang dapat mengakomodir

berbagai kepentingan dan semua pihak. Lingkungan dianggap sangat mempunyai kepentingan, dalam arti kata punya hak hidup dan hak untuk berkembang.

Oleh karena itu dalam menata suatu sistem hukum lingkungan yang representatif agar penegakan hukum dibidang lingkungan alam dan manusia dapat ditegakkan, (dari hasil kajian selama tiga tahun ini, dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2005) **siklus permasalahan dalam kebijakan publik** terlihat dimulai dari upaya revisi sistem perundangan atau regulasi (yang bermasalah dari segi materinya) melalui pengajuan rancangan hukum (*draft law*) disusun berdasarkan Naskah Akademis yang dijadikan dasar merumuskan rancangan hukum/*draft law* sebagai keharusan sistem regulasi. Sebagaimana kita sadari sistem perundangan sekarang ini sulit berjalan/diimplementasikan sehingga penegakan hukumpun sulit dilakukan. Hal ini karena sistem pembuatan produk hukum lingkungan berasal dari birokrat seperti yang dinyatakan oleh Ir. Sarwono Kusumaatmaja mantan Menteri Lingkungan Hidup, bahwa hingga kini kebijakan publik masih ditangan para birokrat, sedangkan rumusan para ahli, periset, dan ilmuwan dibidang tersebut justru disingkirkan³.

Oleh karena itu dalam menuju suatu sistem hukum lingkungan yang representatif harus dimulai dengan **memperbaiki regulasi atau produk hukum lingkungan** dengan paradigma antropoekosistemik yang lebih mengutamakan harmonisasi hubungan manusia dengan alam. Ada 5 (lima) isu mengenai perbaikan produk hukum/regulasi yaitu:

³ Media Indonesia, 17 Juni 2003

1. Proses Pembuatan Produk Hukum Lingkungan dan Tata Ruang

Proses pembuatan produk hukum lingkungan menjadi arahan awal dalam munculnya produk hukum yang mengatur wilayah Jabopunjur. Hal penting yang harus ada di sini adalah keterkaitan semua unsur yaitu para *stakeholder* dalam melakukan urun rembuk kebijakan publik yang mengatur wilayah Jabopunjur.

Sesuai mekanisme pendekatan sistem, semua unsur yang merupakan sub sistem harus terlibat dari awal, sejak dari peraturan perundang-undangan dirancang dan kemudian ditetapkan. Hal ini untuk mengakomodasi kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dengan aturan di atas kertas. Kondisi lingkungan juga harus dipertimbangkan, karena di sini ada hak hidup dan berkembang bagi seluruh ekosistem. Oleh karena itu, dalam proses pembuatan produk hukum tentang tata ruang dan lingkungan di Bopunjur harus bisa mengadopsi semua kepentingan tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara yang terangkum dalam laporan penelitian tahun 2004, diperoleh keterangan bahwa Pemerintah Kabupaten Cianjur hanya dilibatkan dalam proses awal pembuatan kebijakan. Pemerintah Kabupaten Cianjur dan Pemerintah Kabupaten Bogor, bekerjasama dengan Ditjen Penataan Ruang, Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah sekarang kembali menjadi Departemen Pekerjaan Umum (PU), pada tahun 2003, telah mengadakan kaji ulang rencana detail tata ruang kawasan Puncak. Hasil dari kaji ulang ini akan digunakan sebagai bahan untuk melakukan pembenahan tata ruang Puncak, sekaligus menjadi bahan pembuatan peraturan perundang-undangan yang terbaru. Secara teknis, ini akan menjadi bahan dalam merumuskan upaya penertiban kembali pemanfaatan ruang kawasan Puncak sebagai kawasan konservasi air dan tanah dalam tahapan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Kawasan dengan skala 1 : 10.000. Selain itu juga untuk merumuskan penyusunan RDTR kawasan Puncak didasarkan pada indeks konservasi alami dan indeks konservasi

aktual. Hanya saja, dalam pelaksanaannya, kaji ulang ini tidak sampai pada tindak lanjut yang lebih konkret. Dasarnya adalah ketidakjelasan aturan yang dipakai.

Kaji ulang yang dilakukan didasarkan pada Keppres 114/1999. Setelah kaji ulang dilakukan, ternyata muncul usulan akan dilakukannya pengkajian dan revisi ulang terhadap Keppres tersebut. Hal ini membuat pekerjaan kaji ulang tidak bisa diimplementasikan. Staf Pemkab Cianjur mengaku kesulitan, karena tindak lanjut kaji ulang ini belum punya satu kepastian.

Pemerintah Kabupaten Cianjur dan Pemerintah Kabupaten Bogor adalah salah satu unsur dalam sub sistem pengelolaan tata ruang wilayah Puncak. Keterlibatan mereka menjadi penting, karena pada tingkat operasional, komponen ini akan terlibat aktif. Sementara pada proses pembuatan kebijakan, misalnya Keppres 114/1999, pihak Pemkab ini tidak dilibatkan secara aktif. Usulan-usulan yang dikemukakan tidak tertampung dalam materi produk hukum. Sebagai contoh, realitas bahwa wilayah yang diamanatkan dalam peta di Keppres 114/1999 adalah wilayah yang sudah terolah dan berdiri bangunan.

Selain Pemkab Cianjur dan Bogor, aparat pemerintahan lain yang mesti terlibat adalah Pemerintah Kota DKI Jakarta dan Tangerang. Wilayah ini adalah wilayah hilir dari kawasan Puncak, di mana perubahan pada wilayah Puncak akan memberikan pengaruh langsung pada kedua wilayah tersebut.

Unsur lain yang berpengaruh besar adalah masyarakat. Hal ini karena masyarakat adalah pemilik lahan awal. Pada wilayah Puncak, ditemukan kenyataan bahwa banyak masyarakat yang melakukan jual beli lahan kepada pengusaha, tanpa memperhatikan aspek guna lahan. Pertimbangan saat itu adalah status kepemilikan lahan yang memang sudah memiliki sertifikat hak milik (SHM). SHM ini menjadi dasar bagi masyarakat untuk menjual lahan masing-masing.

Masyarakat sudah memiliki lahan dengan status SHM. Dalam hal ini perlu keterkaitan dengan instansi lain yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN). Lembaga ini adalah otoritas yang mengeluarkan SHM bagi lahan yang ada. Perlu ada keterlibatan unsur ini, karena akan menjadi *gatekeeper* pemilikan lahan yang akhirnya berujung pada pemanfaatan lahan untuk kepentingan usaha. Sebuah contoh kasus pernah ditemukan di wilayah Bogor, di mana lahan yang semestinya masuk kawasan lindung, ternyata telah mempunyai SHM dari BPN. Kepemilikan SHM membuat Bappeda Bogor tidak bisa berbuat banyak ketika lahan tersebut akan dibangun. Disinilah perlunya koordinasi dari pihak-pihak yang terlibat, baik masyarakat, aparat Pemkab, maupun BPN. Koordinasi tersebut dilaksanakan sejak proses pembuatan peraturan.

Amirudin Dajaan Imami⁴ mengatakan bahwa untuk tahap awal dalam proses pembuatan kebijakan harus diawali dengan pembentukan **Tim Pengkajian**, yang akan mengkaji kawasan Puncak dari aspek keilmuan masing-masing (pendekatan secara interdisipliner dan multidisipliner), dan mengkaji kawasan dari aspek pengelolaannya (pendekatan secara terpadu atau lintas sektoral). Hal ini diperlukan karena kawasan Puncak, sebagai kawasan konservasi, memiliki keterkaitan dengan sub sistem lainnya. **Artinya, tidak hanya pada sisi tata ruang semata, namun perlu keterlibatan unsur ahli lainnya, seperti, ilmuwan biologi, teknik lingkungan, pertambangan, kehutanan, kebijakan publik, antropologi, sosiologi, dan ekonomi.** Sementara dari sisi aparatur pemerintahan, perlu diakomodasi kepentingan dari masing-masing departemen, seperti, **Perindustrian, Perdagangan, Pertahanan dan Keamanan, Perhubungan, BPN, Energi dan Sumber Daya Mineral, Kehutanan dan Perkebunan, Penanaman Modal Asing dan Daerah.**

Berdasarkan hasil kajian interdisipliner dan multidisipliner serta lintas sektoral tersebut, selanjutnya disusun

⁴ Ibid.

Rencana Tata Ruang (sebagai bagian dari Hukum Lingkungan) yang berorientasi pada perlindungan lingkungan, baik terhadap kawasan lindung maupun kawasan budidaya. Seluruh pembicaraan tersebut harus dikerangka dalam sebuah kacamata bersama yaitu Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Turunannya akan muncul lagi dalam bentuk yang lebih konkret yaitu, Peraturan Daerah (Perda) masing-masing.

Mekanisme di atas dikolaborasikan dalam sebuah tatanan yang sistemik. Sebagaimana dikatakan oleh Prof. Otto Soemarwoto, bahwa konsep yang akan dikedepankan adalah Atur Diri Sendiri (ADS). Makna yang terdapat di sini adalah, adanya keterlibatan semua komponen yang menciptakan pola hubungan partisipatif. Masyarakat yang mengelola lingkungan harus diuntungkan. Untuk bisa diuntungkan, maka ia harus terlibat sejak awal dan adanya kemauan bersama untuk mengelola lingkungan secara ramah.

Keterlibatan unsur-unsur yang ada menjadi mutlak, karena ini akan mempengaruhi tingkat partisipasi dalam pelaksanaannya. Salah satu unsur penting, adalah kalangan akademisi. Ini ditegaskan oleh Budi Rajab⁵ bahwa sebuah rancangan peraturan yang akan ditujukan kepada publik, harus ada kajian akademis. Rancangan diserahkan kepada kalangan akademisi untuk dibahas dan ditelaah secara mendalam dari berbagai disiplin ilmu, sehingga bisa terlihat sisi positif dan negatifnya. Kajian ini yang perlu dilakukan untuk produk hukum di wilayah Bopunjur.

Dalam pembuatan produk hukum untuk kawasan Bopunjur, perlu ketegasan dari pemerintah untuk melibatkan semua komponen, baik yang disinyalir berseberangan dengan ide pemerintah maupun yang sejalan. Hal ini ditegaskan oleh Ir. Sobirin dan Dr. Mubiar bahwa, pemilihan pihak-pihak yang terlibat harus secara komprehensif. Ini dikemukakannya karena masih ada kecenderungan

⁵ Budi Rajab, *ibid.*

tidak transparannya pemerintah dalam menentukan pihak-pihak yang terlibat. Akibatnya, yang muncul adalah sikap yang selalu sama dengan pemerintah, sehingga materi peraturan yang dihasilkan tidak komprehensif.

Kalangan pengusaha, termasuk unsur yang mesti dilibatkan. Apalagi kecenderungan di Bopunjur, pengusaha yang menanamkan modalnya, umumnya berasal dari Jakarta. Mereka disinyalir memiliki akses dengan kalangan pembuat kebijakan. Hal ini harus diakomodasi, karena pengusaha akan berorientasi bisnis dan keuntungan. Inilah yang diperlu diperhatikan, sebagaimana konsep dari Prof. Otto Soemarwoto, bahwa pengusaha didorong ke arah penciptaan usaha yang ramah lingkungan. Harus dimunculkan kebijakan-kebijakan yang membuat pengusaha mampu terlibat dalam usaha ramah lingkungan, namun tetap memiliki keuntungan secara ekonomis.

Secara ringkas, seharusnya pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan produk hukum di wilayah Bopunjur adalah :

1. Aparat pemerintahan daerah (Bogor, Cianjur, Tangerang, Bekasi, Jawa Barat dan Jakarta)
2. Aparat pemerintahan pusat yang berada dalam departemen masing-masing :
 - a. Dep. Lingkungan Hidup
 - b. Dep. Pertanahan
 - c. Dep. Pertambangan dan Energi Sumber Daya Mineral
 - d. Dep. Kehutanan
 - e. Dep. Perindustrian dan Perdagangan
 - f. Dep. Pertahanan dan Keamanan
 - g. Dep. Perhubungan
 - h. Dep. Pemukiman dan Prasarana Wilayah
 - i. Dep. Perkebunan dan Pertanian
 - j. Dep. Hukum dan HAM
3. Kalangan masyarakat (tokoh masyarakat, tokoh adat dan agama)

4. LSM dan *Pressure Group*.
5. Akademisi dan kalangan ahli (*expert*), misalnya :
 - a. Antropolog
 - b. Biologi
 - c. Planolog
 - d. Teknik Lingkungan
 - e. Kebijakan Publik
 - f. Pertambangan dan Energi
 - g. Dll.
6. Kalangan pengusaha

Komponen yang dikemukakan di atas adalah sebuah sistem yang utuh dan menyeluruh. Dalam prosesnya, harus ada sebuah mekanisme komunikasi yang rapat dan intensif yang mengarah pada sebuah misi bersama, pengelolaan lingkungan hidup dan tata ruang Bopunjur yang ramah lingkungan. **Model komunikasinya berlangsung dalam sebuah mekanisme yang dialogis dan partisipatif.** Prof. Kusnaka menyebutnya dengan sebuah kerjasama yang kokoh antar lembaga terlibat, yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat. Ini juga menjadi sebuah spirit yang harus dimiliki bersama.

Keterlibatan kelompok-kelompok tersebut, selama ini sangat minim. Beberapa keterangan didapat bahwa, walaupun mereka dilibatkan, namun terkadang hanya menjadi pelengkap dan tidak diakomodasi secara baik. Model yang diterapkan selama ini, lebih banyak dalam bentuk usulan-usulan dari masing-masing instansi secara tertulis, dan kemudian dirumuskan dalam sebuah bentuk jadi. Pada akhirnya, ini berdampak pada rendahnya partisipasi saat peraturan tersebut diimplementasikan. Setidaknya, ini terlihat dari Keppres No. 114/1999, yang cenderung sulit diterapkan di lapangan.

2. Materi Produk Hukum

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, produk hukum yang mengatur wilayah Bopunjur sudah cukup banyak. Bahkan sejak tahun 1983 telah dikeluarkan tiga buah Keputusan Presiden yang kemudian menetapkan Bopunjur sebagai sebuah Kawasan Tertentu. Makna dari pemberlakuan Kawasan Tertentu, adalah eksklusivitas kawasan Bopunjur dibanding dengan kawasan lain. Kawasan ini diberlakukan khusus sebagai kawasan konservasi air dan tanah. Sedangkan penataan ruang dikelompokkan menjadi tiga hal yaitu, perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian tata ruang (Keppres 114/1999). Kawasan ini, sesuai Keppres 114/1999 (telah disiapkan rencana penyempurnaan), dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu, Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya.

Tahun 2004, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 147 mengeluarkan ketentuan tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah. Hanya saja, Kepmen ini hanya mengatur penataan ruang secara umum. Penataan ruang dibebankan kepada Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk membuat kepaduserasian antara tata ruang wilayah propinsi dan tata ruang kabupaten/kota. Penataan ruang yang dimaksudkan dalam aturan ini adalah kegiatan perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan tata ruang. Perencanaan tata ruang sendiri adalah, kegiatan menyusun dan menetapkan rencana tata ruang yang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang adalah rangkaian program dan kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu yang ditetapkan di dalam rencana tata ruang untuk membentuk ruang. Sedangkan pengendalian pemanfaatan ruang adalah kegiatan perizinan, pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang sebagai usaha menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dan untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud.

Dasar hukum pembuatan Kepmen ini adalah Undang-Undang yang berkaitan dengan tata ruang, yaitu UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang, PP No. 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan Kepres No. 62 tahun 2000 Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Nasional.

Aturan-aturan yang ada ini pada hakekatnya mengatur semua wilayah di Indonesia. Tidak ada pengecualian khusus. Hal ini bertentangan dengan konsep Bopunjur sebagai kawasan tertentu yang tentunya juga berbeda dengan kawasan lain. Penataan ruang di Bopunjur menjadi lebih rumit dan kompleks, karena daerah ini menjadi daerah konservasi dan kawasan lindung, sementara pada kenyataannya telah terjadi kerusakan dan pembangunan yang tidak sesuai dengan konsep penataan ruang. Artinya, **perlu peninjauan kembali** terhadap materi perundang-undangan, **baik Kepmen, Keppres tentang tata ruang atau bahkan terhadap Keppres No. 114/1999 sendiri.**

Materi-materi yang ada dalam peraturan tentang Jabopunjur, pada dasarnya sudah bisa mengakomodasi kondisi wilayah. Hanya saja, ada bagian-bagian tertentu yang perlu diperjelas dan dipertegas. Prof. Otto Soemarwoto yang mengemukakan tentang konsep **Atur Diri Sendiri** melalui program *sustainable development* menyebutkan perlunya memperjelas dan memantapkan prinsip-prinsip yang ada dalam konsep tersebut. Hal itu harus jadi semangat dan misi bersama dari semua departemen dan instansi pengelola lingkungan.

Misi bersama tersebut mengacu pada prinsip umum, yaitu pihak yang pro lingkungan hidup harus mendapat untung, sementara pihak yang tidak pro lingkungan, harus dirugikan. Ini menjadi semacam pendorong bagi semua pihak untuk secara sadar mengatur dirinya sendiri agar selalu bersikap ramah lingkungan. Konsep ini harus dimasukkan dalam materi peraturan, termasuk peraturan yang

mengatur wilayah Bopunjur. Peraturan yang ada tidak sekedar berisi larangan dan sanksi semata, namun berisi ketentuan yang mengajak orang agar selalu pro terhadap lingkungan hidup.

Harus diciptakan sebuah peraturan yang komprehensif, lintas departemen dan mampu mengikat semua pihak, dan tidak sektoral. Lingkungan hidup harus jadi misi bersama. Isu lingkungan hidup harus menjadi indikator dari semua program dan agenda kerja departemen lainnya. Indikator-indikator tersebut adalah⁶ :

1. Pro-NKRI, artinya sebagai bagian integral dari kehidupan berkelanjutan dan berwawasan Indonesia sebagai sebuah kesatuan. Terdapat prinsip keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh warga negara.
2. Pro-Lingkungan hidup, artinya selalu mengedepankan aspek-aspek lingkungan hidup, dengan dasar bahwa lingkungan juga memiliki hak yang sama sebagai manusia. Pendekatannya adalah etnosentrisme.
3. Pro-Kemiskinan, artinya kebijakan-kebijakan tentang lingkungan hidup harus bisa mengangkat masyarakat pada peningkatan kesejahteraan dan kemajuan dari sisi ekonomi. Ada unsur pemerataan pendapatan terhadap pengelolaan lingkungan hidup.
4. Pro-Gender, artinya berwawasan yang adil dan menempatkan kesamaan hak dari semua komunitas yang ada.
5. Pro-Lapangan kerja, artinya pengelolaan lingkungan hidup tidak menciptakan pengangguran baru, namun bisa memperbesar peluang kerja bagi kelompok masyarakat lainnya.
6. Pro-Pemberantasan KKN, artinya pengelolaan lingkungan hidup harus bisa mengikat dan meniadakan peluang-peluang munculnya perilaku KKN. Dalam hal ini harus ada konsep yang jelas serta ketegasan dalam pelaksanaan peraturan.

⁶ Otto Soemarwoto, wawancara tanggal 26 Juli 2005.

Pendapat Otto Soemarwoto di atas harus menjadi tambahan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur wilayah Jabopunjur. Materi-materi yang ada tidak sekedar mengikat masyarakat dengan sanksi dan larangan, namun juga mengajak masyarakat untuk bisa mengembangkan kawasan Jabopunjur dengan tetap memperhatikan aspek ramah lingkungan. Bagi Pemkab Cianjur dan Bogor, sebagai otoritas yang mengelola kawasan Jabopunjur, harus mendapatkan keuntungan dari materi peraturan yang ada. Materi aturan harus membuka peluang bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah di kedua daerah. Jika hanya sekedar melarang, maka akan sulit untuk diterapkan.

Mirip dengan pandangan di atas, materi peraturan yang mengatur wilayah Jabopunjur harus berdasarkan pada filosofis sosial kemasyarakatan yang berlaku di daerah setempat. Hal ini sesuai dengan yang ditegaskan oleh Prof. Kusnaka Adimiharja bahwa, prinsip-prinsip dasar Sunda bisa diambil, yaitu *gunung teu meunang dilebur, sungai teu meunang di ruksak*. Materi-materi yang ada harus dijiwai oleh konsep ini. Memasukkan dengan jalan mengkaji semua ketentuan dan mengarah pada perbaikan ekosistem dengan melihat pada pemanfaatan selama ini.

Materi peraturan di Jabopunjur harus bisa mengakomodasi semua kepentingan dan keperluan departemen lain. Sifatnya lintas departemen. Hal inilah yang disebut sebagai bentuk koordinasi bersama dengan sebuah misi bersama. Peraturan di wilayah Jabopunjur selama ini cenderung sektoral dan seolah terpisah-pisah. Kawasan ini dikatakan sebagai kawasan lindung dan konservasi, namun berdasarkan peraturan baru pemerintah tentang izin penambangan di kawasan lindung, maka kawasan Puncak juga terkena dampaknya. Sementara peraturan lain yang sudah ada, jelas-jelas melarangnya. Hal inilah yang perlu dirumuskan dalam satu paket materi peraturan yang jelas dan terarah.

Sementara itu, materi perundang-undangan yang ada, juga harus memasukkan klausul tentang sanksi yang tegas dan aspek

pembiayaan yang dibebankan padanya. Selama ini, aturan yang ada, tidak memberikan sanksi yang tegas dan sesuai dengan dampak yang ditimbulkan. Jika terjadi pelanggaran karena salah kebijakan, si pengambil kebijakan, tidak mendapat sanksi yang sepadan. Sanksi yang diberikan paling kuat adalah pemindahtugasan (mutasi), artinya hanya sanksi administratif. Harusnya ini dimasukkan dalam ketentuan perundang-undangan.

Hal lain yang terpenting, sebagaimana dikatakan Budi Rajab, materi perundang-undangan harus memasukkan klausul tentang pembiayaan yang ditimbulkan. Kalimatnya harus jelas dan tegas. Selama ini, yang ditegaskan dalam peraturan yang ada hanya kalimat “biaya yang ditimbulkan oleh peraturan ini dibebankan kepada anggaran negara”. Hal ini harus dipertegas dengan angka nominal dari biaya tersebut. Ini adalah bentuk dan wujud dari transparansi, sehingga masyarakat dan petugas yang melaksanakanpun bisa mengetahui secara jelas berapa anggaran yang disediakan. Akan berjalan sebuah mekanisme kontrol antara semua pihak yang terlibat.

Secara ringkas, **rekomendasi** yang terkait dengan **materi peraturan perundang-undangan** yang mengatur wilayah Jabopunjur adalah sebagai berikut :

1. Memasukkan nilai-nilai filosofis Kesundaan, sebagai “jiwa” dari aturan yang dibuat. Nilai itu berdasarkan pada konsep penghargaan yang besar terhadap tatanan lingkungan hidup. Konsep dasarnya adalah “gunung teu meunang di lebur, sungai teu meunang di ruksak”.
2. Materi yang ada harus mewadahi semua kepentingan lembaga dan instansi terkait dengan tetap berpegang pada prinsip bersama, yaitu nilai-nilai kelestarian lingkungan. Tidak bersifat sektoral, tapi koordinasi lintas departemen.
3. Materi yang ada harus mengarah pada pemberian dorongan-dorongan kepada pihak-pihak yang terlibat, agar dalam pengelolaan lingkungan mereka juga akan mendapatkan

keuntungan secara ekonomis. Yang pro lingkungan, diuntungkan, yang anti lingkungan, dirugikan.

4. Materi peraturan harus mencakup tujuh indikator-indikator lingkungan hidup yaitu, pro-NKRI, pro-Lingkungan Hidup, pro-kemiskinan, pro-gender, pro-lapangan kerja, pro-pembangunan berkelanjutan, dan pro-pemberantasan KKN.
5. Materi peraturan harus memberikan sanksi dan ganjaran yang jelas dan tegas sesuai materi kesalahan yang diperbuat. Jika hanya sekedar sanksi tindakan administratif tidak akan menimbulkan aspek jera.
6. Materi yang ada harus mencantumkan klausul pembiayaan secara jelas dan tegas, dalam jumlah nominal tertentu. Ini untuk transparansi dan kontrol publik.
7. Materi perundang-undangan harus memasukkan klausul adanya kewajiban untuk sosialisasi dan peningkatan kemampuan aparat dalam memahami dan melaksanakan peraturan perundang-undangan. Sifatnya lintas departemen dan tidak sektoral.

Memasukkan materi-materi tersebut, disesuaikan dengan bahasa hukum, menjadi penting dan mutlak. Hal ini untukantisipasi penyalahgunaan kewenangan dan upaya mencari celah-celah hukum yang bisa dimanfaatkan. Aturan-aturan yang ada selama ini, masih bersifat sektoral, dan terkadang bahkan menimbulkan ketakutan tersendiri bagi Pemkab Cianjur maupun Bogor untuk mengaplikasikan peraturan. Belum ada ketegasan dan misi bersama, sehingga di pengadilanpun, ketika kasus pelanggaran disidangkan, pihak Pemkab ternyata kalah. Inilah yang dikatakan perlunya misi dan pengetahuan bersama bahwa lingkungan hidup harus jadi acuan utama.

3. Sosialisasi dan Peningkatan Pengetahuan Aparat Pemerintahan

McQuail (2000:503) merinci pelbagai definisi sosialisasi, antara lain sebagai ‘pengajaran nilai-nilai dan norma-norma yang dibangun dengan cara memberikan ganjaran dan imbalan simbolik untuk pelbagai jenis perilaku. Sosialisasi dimaksudkan pula sebagai proses pembelajaran di mana kita semua belajar bagaimana berperilaku dalam situasi-situasi tertentu dan mempelajari harapan-harapan yang seiring dengan suatu peran atau status tertentu dalam masyarakat. Jadi sesungguhnya, seperti diungkapkan Potter (2002:284), sosialisasi adalah “... a life-long process ...” Proses yang berlangsung seumur hidup.

Sosialisasi dalam hal ini adalah pemberian/peningkatan pengetahuan bagi aparat pemerintahan yang akan menjalankan aturan adalah hal yang mutlak. Ketentuan ini merupakan satu kesatuan dengan materi aturan itu sendiri. Keduanya adalah sebuah rangkaian yang tidak dipisahkan, karena pemahaman yang jelas tentang aturan akan membawa pada pelaksanaan yang lebih efektif dan efisien.

Mengenai pengetahuan aparat ini, sering menjadi masalah, karena tingkat pengetahuan yang berbeda, serta materi aturan yang umumnya memerlukan penafsiran lebih lanjut. Berdasarkan hasil penelitian tahun 2003 dan 2004, ditemukan kenyataan adanya kebingungan aparat Pemkab Cianjur maupun Bogor dalam melaksanakan aturan perundang-undangan. Kebingungan tersebut disebabkan oleh ketidakjelasan petunjuk dalam Keppres No. 114/1999 dengan realitas di lapangan. Hal ini ditambah lagi oleh tidak adanya peraturan turunan yang bersifat lebih teknis.

Kesulitan lain yang ditemukan oleh aparat adalah kemampuan mereka dalam menegakkan peraturan ketika berhadapan dengan pihak-pihak pemilik villa dan bangunan melanggar, di mana umumnya adalah orang-orang yang memiliki “kekuatan” dan kemampuan lebih. Tidak jarang pemilik villa adalah para penegak

hukum yang berdomisili di Jakarta, sehingga pengetahuan mereka tentang hukum tata ruang dan lingkungan lebih memadai.

Sementara dari sisi sosialisasi peraturan perundang-undangan, masih terlihat minim, terutama sosialisasi ke masyarakat. Hal ini kerap terjadi terutama yang berkaitan dengan kepemilikan tanah. Pemahaman masyarakat, jika tanah sudah menjadi hak milik mereka, maka mereka bebas mau membangun apa saja. Mereka bisa saja menjual kepada pihak lain dan menjadikannya usaha tersendiri. Pemkab Bogor dan Cianjur seringkali kesulitan untuk menertibkan bangunan yang berada di kawasan lindung, namun status tanahnya sudah berupa sertifikat hak milik.

Pemahaman masyarakat terhadap status kepemilikan lahannya, sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Kusnaka Adimiharja, adalah karena ketidakjelasan peralihan lahan dari pemerintahan penjajah Belanda kepada pemerintahan Indonesia. Pada awalnya tanah tidak dimiliki oleh masyarakat, namun dikuasai negara. Perkembangan selanjutnya yang membuat terjadi tanah-tanah yang dihakmiliki. Hal ini dipersulit lagi oleh tidak jelasnya peraturan yang mengatur hak milik tanah, yang membuat kepemilikan tanah bisa berbeda-beda.

Dalam hal inilah perlu sebuah usaha sosialisasi ke masyarakat dan aparat pemerintahan daerah, mengenai peraturan-peraturan yang berlaku tentang pengelolaan tanah di wilayah Puncak. Sosialisasi ini dilakukan secara simultan dan komprehensif, yang ditujukan pada keterlibatan aktif para *stakeholder* untuk ikut mematuhi aturan tata ruang yang dibuat. Sosialisasi tidak hanya sekedar memasang papan pengumuman, namun mengajak masyarakat dan komponen lain untuk memahami esensi perundang-undangan. Metodenya harus dilakukan secara dialogis dan berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan dorongan-dorongan yang memberikan keuntungan kepada masyarakat yang pro-lingkungan hidup, sebagaimana bobot yang tercantum dalam materi perundang-undangan.

Sementara pengetahuan bagi aparat, dapat dilakukan melalui pelatihan-pelatihan dan *training-training* secara terus menerus. Hal ini ditegaskan juga oleh Budi Rajab⁷ bahwa aparat pemerintah adalah pejabat struktural yang memang harus banyak mendapatkan pelatihan, bukan pendidikan formal. Pelatihan perlu dilakukan, karena aparat pemerintahan akan sering berpindah-pindah tugas dari satu instansi ke instansi lain. Mereka harus terus dibekali dengan materi-materi teknis pada bidangnya masing-masing. Terutama berkaitan dengan hukum lingkungan dan tata ruang. Perpindahan pejabat dari satu dinas ke dinas lainnya, harus diimbangi dengan pemberian pengetahuan yang tepat dan sesuai.

Secara ringkas, **rekomendasi** untuk **sosialisasi** dan **peningkatan pengetahuan aparat** dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Melakukan pelatihan-pelatihan teknis sesuai bidang tugas secara komprehensif dan berkelanjutan. Pelatihan ini difokuskan pada pemahaman terhadap materi-materi perundang-undangan dan konsep *sustainable development*.
2. Melakukan sosialisasi berupa dialog dan pertemuan dengan warga masyarakat dan para *stakeholder* secara rutin dan komprehensif. Pendekatannya adalah dialogis untuk menumbuhkan partisipasi semua kalangan. Harus ditekankan ketentuan-ketentuan pengaturan diri sendiri yang menunjang kelestarian lingkungan.
3. Melakukan sosialisasi secara lintas departemen dan instansi, terutama yang berkaitan dengan Jabopunjur. Pendekatannya tidak sektoral, sehingga akan muncul rasa tanggung jawab dari semua pihak yang terlibat.
4. Melibatkan para tokoh masyarakat serta pengusaha dalam sosialisasi peraturan perundang-undangan. Keterlibatan mereka

⁷ Budi Rajab, *ibid*.

berada di posisi kunci, sehingga muncul sikap tanggung jawab untuk melaksanakan peraturan. Secara tegas diatur pula, jika mereka tidak terlibat akan ada sanksi yang tegas dan jelas.

5. Memasukkan klausul keharusan pemberian sosialisasi dan peningkatan pengetahuan aparat ke dalam materi perundang-undangan. Aturan mengenai jangan hanya masuk dalam peraturan teknis, namun ditegaskan dalam peraturan utama, untuk menjaga terjadinya proses yang diharapkan.

Rekomendasi di atas harus dilakukan sejalan dengan perbaikan pada materi perundang-undangan, di mana ketentuan-ketentuan tersebut dimasukkan sebagai bagian dari revisi peraturan perundang-undangan. Wilayah Jabopunjur akan dianggap sebagai fokus kajian dengan melibatkan semua *stakeholder* dan para tokoh masyarakat. Ini menjadi penentu dalam keberhasilan program yang akan dilakukan.

4. Pelaksanaan Produk Hukum, Terutama *Punishment* dan *Reward*.

Aspek utama dalam proses kebijakan publik adalah tahap pelaksanaan. Solihin Abdul Wahab⁸ mengatakan bahwa sebuah kebijakan yang paling bagus sekalipun, tidak akan ada artinya sama sekali jika tidak bisa dilaksanakan. Tahap pelaksanaan adalah bagian paling rumit dalam sebuah kebijakan, oleh karena itu memerlukan perhatian khusus dan perbaikan terhadap berbagai kelemahan-kelemahan yang ada.

Kebijakan publik, dalam bentuk hukum lingkungan dan tata ruang, telah banyak mengatur wilayah Jabopunjur. Sejak dari tahun 1960 hingga sekarang, beragam peraturan telah dikeluarkan. Bisa dikatakan kebijakan publik di wilayah Jabopunjur telah sangat

⁸ Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik, dari Formulasi ke Implementasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

lengkap, kendatipun dari sisi materi masih menyisakan berbagai kelemahan dan kekurangan-kekurangan. Akan tetapi, realitasnya, tata ruang Jabopunjur, khususnya wilayah Puncak, tetap semrawut dan kerusakan-kerusakan lingkungan terus terjadi.

Penelitian tahun 2003 dan 2004, sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya dari tulisan ini⁹, memperlihatkan ragam kerusakan yang terus terjadi, terutama pemanfaatan areal kawasan lindung menjadi kompleks perumahan. Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, menimbulkan kesulitan dalam implementasi peraturan tersebut.

DR. Setiawan Wangsaatmaja¹⁰, staf pada BPLHD Jawa Barat, mengatakan bahwa persoalan utama dalam tata ruang Jabopunjur adalah pelaksanaan peraturan. Pelaksanaannya seringkali tidak secara konsisten dan mengacu penuh pada peraturan. Hal ini terkait sekali dengan faktor manusia yang mau dan mampu melaksanakannya. Dari sisi materi sudah cukup mengakomodasi, namun ketika pelaksanaan tidak konsisten. Konsistensi ini terkait pula dengan sinergi antara semua instansi dan departemen terkait, terutama aparat pemerintahan daerah dan lembaga peradilan. Seringkali terjadi, persoalan tata ruang dan lingkungan diajukan ke pengadilan, namun hanya mendapat sanksi administrasi. Ini tidak menimbulkan efek jera.

Masalah penegakan hukum juga berkaitan dengan ketegasan. Hal ini ditegaskan oleh Prof. Otto Soemarwoto¹¹ bahwa dalam pelaksanaan hukum tata ruang, diperlukan ketegasan hukum. Tanpa ini semua tidak akan pernah berhasil. Dorongan-dorongan yang diberikan agar orang menjadi ramah lingkungan, harus diiringi dengan ketegasan mematuhi aturan. Pada kawasan yang memang tidak boleh dibangun, harusnya tetap tidak boleh dibangun. Apabila masih

⁹ Lihat bagian Kondisi Sistem Hukum mengenai Lingkungan dan Tata Ruang Jabopunjur, Bab IV.

¹⁰ Wawancara tanggal 26 Juli 2005

¹¹ Wawancara tanggal 26 Juli 2005

terdapat kondisi bangunan tanpa IMB dan menyalahi aturan tata ruang, berarti belum ada ketegasan hukum.

Masyarakat sendiri tidak bisa disalahkan apabila mereka mendirikan bangunan, karena mempunyai aspek legalitas dari sisi kepemilikan tanah dan juga IMB. Persoalannya adalah, kepatuhan aparat dalam mengeluarkan status kepemilikan tanah dan IMB. Ini yang disebutkan oleh Prof. Kusnaka, bahwa tanah adalah segala-galanya bagi komunitas yang mendiami Jabopunjur, tetapi mereka tetap harus diawasi dan diberikan kontrol terhadap kepatuhan hukum secara ketat dan benar.

Sulitnya penegakan hukum di wilayah Jabopunjur, juga dijelaskan oleh Amirudin Dajaan Imami¹². Dikatakannya bahwa yang perlu diperbaiki bukanlah penegakan hukum, tetapi **pentaatan** hukum. Ketaatan dan konsistensi aparat merupakan faktor kunci, karena melalui inilah hukum bisa ditegakkan di wilayah Jabopunjur. Aspek pentaatan hukum, adalah penekanan utama dalam hukum lingkungan. Yang pertama sekali harus menaati hukum lingkungan harusnya adalah aparatur pemerintah/birokrat itu sendiri, karena dari legalitas pendirian bangunan berawal.

Guna bisa melaksanakan peraturan dengan baik dengan benar, Budi Rajab¹³ mengatakan perlunya memperhatikan beberapa aspek. *Pertama*, menegaskan aturan tentang sanksi dan ganjaran yang bakal diterima pihak pelanggar. Sanksi ini jangan hanya bersifat administratif, namun juga ada efek jera. Ini harus ditegaskan dengan konkrit dalam materi peraturan. Publik juga harus dibuka peluang untuk mengontrol pelaksanaan sanksi tersebut. *Kedua*, adanya kejelasan dan ketegasan terhadap aspek pembiayaan yang dibutuhkan dalam penegakan hukum. Ini perlu dimunculkan dalam materi aturan, agar kontrol dan transparansi terlihat secara jelas. *Keempat*, adanya perbaikan/peningkatan penghasilan/gaji aparat penegak hukum.

¹² Wawancara tanggal 27 Juli 2005

¹³ Budi Rajab, Ibid.

Sampai sekarang, gaji aparatur ini masih minim, sementara beban tugas mereka sangat berat dan rentan dengan “godaan-godaan”. Ini harus diluruskan dengan memberikan insentif khusus, sehingga tidak ada lagi alasan untuk menerima sejumlah iming-iming dari pihak lain. *Kelima*, peningkatan pengetahuan aparatur penegak hukum terhadap aturan yang dijelankannya. Ini harus diperbanyak melalui pelatihan-pelatihan yang bersifat teknis.

Masalah penegakan hukum, adalah titik utama pelaksanaan peraturan hukum lingkungan dan tata ruang di wilayah Jabopunjur. Kenyataan selama ini memperlihatkan sulitnya bagi aparatur, baik karena materi yang tidak jelas, ataupun banyaknya intervensi dari pihak lain. Oleh karena itu, Budi Rajab menganjurkan perlunya penataan kelembagaan yang mampu mengikat semua pihak dan memberikan kekuasaan yang besar bagi pelaksana peraturan di wilayah Jabopunjur.

Penataan kelembagaan bisa dilakukan dalam bentuk pembuatan Badan Otorita khusus wilayah Puncak. Puncak dianggap sebagai kawasan tertentu, sehingga pengaturannya juga menggunakan wewenang tertentu. Tidak ada pihak lain yang bisa ikut campur, tanpa adanya izin dari badan otorita. Badan ini sebaiknya melibatkan unsur perguruan tinggi, karena posisi mereka lebih independen dan netral.

Secara sederhana, **aspek pelaksanaan peraturan hukum**, terkait dengan ganjaran dan penghargaan bagi pelaksana di lapangan, bisa digambarkan sebagai berikut :

1. Meningkatkan pengetahuan aparatur dan masyarakat mengenai hukum lingkungan dan tata ruang
2. Memberikan kejelasan sanksi yang tegas dan imbalan yang jelas bagi pelanggar peraturan.
3. Memastikan adanya koordinasi antar departemen dan instansi secara mandiri dan komprehensif, dengan satu misi, pelestarian lingkungan hidup di Bopunjur.

4. Meningkatkan penghasilan/gaji bagi aparaturnya penegakan hukum
5. Membiasakan adanya kontrol dan keterbukaan publik, sehingga masyarakat bisa mengetahui secara langsung kesalahan dan kekurangan dalam pelaksanaan peraturan.
6. Membuka wacana bagi pembentukan koordinasi terpadu (seperti Badan Otorita), atau bentuk lainnya, dengan melibatkan unsur perguruan tinggi dan lembaga ilmiah lainnya. Pada saatnya nanti dibentuk badan khusus wilayah Puncak, yang terintegrasi dari semua kalangan yang berkaitan dengan wilayah Puncak, dengan tetap mengacu pada indikator-indikator lingkungan hidup¹⁴.
7. Memperhatikan dan memasukkan secara jelas dan tegas keterlibatan unsur-unsur yang ada di wilayah Puncak, termasuk unsur masyarakat, tokoh agama, pendidikan, dan juga pemerintah provinsi dan pusat.

Pelaksanaan penegakan hukum di wilayah Puncak harus merupakan sinergi dari semua pihak. Oleh karena itu, sinergi yang ada mestinya diikat dengan sebuah peraturan khusus tentang wilayah Puncak, yang tidak bersifat sektoral, namun integral dari bagian-bagian lain. Konsep satu sistem harus dikembangkan, sehingga bisa mengakomodasi semua kepentingan dan adanya partisipasi semua pihak.

5. Siklus Perundangan/Regulasi

Sebagaimana diketahui, hukum lingkungan merupakan hukum fungsional yang menempati beberapa bidang hukum klasik, seperti hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum internasional (publik dan privat), hukum agraria termasuk hukum tataruang dan bahkan hukum pajak. Hukum pajak atau fiskal pun mestinya diperhatikan dalam penataan lingkungan.

¹⁴ Mengenai indikator-indikator ini lihat pendapat Prof. Otto Soemarwoto, pada bagian Materi Produk Hukum.

mestinya proyek yang kemungkinan memberi dampak besar terhadap lingkungan dalam pencemaran (*pollution*), perusakan (*damage*) dan pengurasan (*exhaustion*) dikenakan pajak lebih tinggi daripada yang dampaknya kecil.

Di RRC pada setiap proyek penting yang diajukan, harus disimpan uang jaminan yang besarnya seimbang dengan resiko pencemaran, perusakan dan pengurasan yang mungkin timbul. Uang jaminan itulah yang akan diambil untuk menanggulangi pencemaran, perusakan dan pengurasan lingkungan yang kemudian terjadi.

Penegakan hukum di Indonesia pada umumnya menghadapi kendala yang alamiah, yaitu luasnya wilayah, terdiri dari ribuan pulau, ratusan suku bangsa yang budaya, agama dan bahasa yang berbedanya, hubungan sulit, tenaga kepolisian kurang. Kesulitan penegakan hukum lebih dipersulit lagi, dengan kurangnya kesadaran hukum masyarakat, kurang dipahaminya hukum oleh penegaknya sendiri, ditambah dengan sarana dan prasarana yang kurang memadai.

Khusus untuk penegakan hukum lingkungan, selain dari faktor-faktor umum tersebut, jika kita perhatikan hasil penelitian ini, ada semacam tebang pilih, misalnya pembongkaran bangunan liar di jalur Bogor-Puncak-Cianjur, hanya bangunan kecil yang tidak permanen yang dirubuhkan, sedangkan gedung besar seperti restoran, villa milik "penggede" dibiarkan. Artinya penegak hukum tidak mempunyai kesanggupan, keberanian dan konsistensi dalam menegakkan hukum lingkungan. Dengan demikian, pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang penataan ruang terlalu banyak dilanggar, sehingga mengurangi wibawa penegak hukum termasuk penegak hukum administratif, Bupati, Gubernur, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Kehutanan, dan Menteri Dalam Negeri, begitu pula di bidang penegakan hukum pidana, yaitu polisi dan jaksa.

Ada perbedaan pendapat yang sangat tajam mengenai arti "bumi dan air **dikuasai** oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Bung Hatta dan Emil Salim berpendapat, bahwa kata "dikuasai oleh negara" artinya "diatur oleh negara". misalnya listrik boleh saja diusahakan oleh swasta, tetapi harganya ditentukan oleh negara (Pemerintah). Sedangkan Jimly Assiddiqi (Ketua Mahkamah Konstitusi) dan Harun Al Rasyid mengatakan. "dikuasai oleh negara" artinya "dimiliki oleh negara". Jika sumber air dimiliki oleh negara, maka mestinya semua proyek air minum kemasan yang menyedot air dari bumi, diusahakan oleh BUMN.

Konsep penegakan hukum lingkungan, perlu pula diperhatikan, bahwa kata penegakan hukum dalam bahasa Inggris ada dua pengertian, yaitu *enforcement* yang represif dan *compliance* yang mengajak orang untuk menataati hukum. Istilah penegakan hukum (Indonesia) membawa pikiran ke penegakan secara represif tidak meliputi yang preventif, padahal usaha **preventif lebih baik daripada yang represif**. Jerman misalnya menganut tiga prinsip penanggulangan kemerosotan mutu lingkungan, yaitu *prevention principle* (prinsip pencegahan), *polluters pay principle* (pencemar membayar) dan *cooperation principle*. Ketiga prinsip ini diadopsi oleh banyak negara di dunia. **Usaha pencegahan sangat kurang dilaksanakan di Indonesia**. Misalnya, pedagang kaki lima termasuk sepanjang jalur Bogor-Puncak -Cianjur dibiarkan berkembang biak tanpa dicegah lebih awal. Sesudah meluas meliputi ribuan orang, barulah digusur yang dengan sendirinya membawa dampak timbulnya kerusuhan. Mestinya, baru satu dua orang sudah dibongkar. Ada pula petugas rendahan pemerintah daerah yang memungut "pajak liar" dari pedagang kaki lima sehingga sulit dicegah lebih awal.

Prinsip kerjasama pun sangat kurang. Harus ada kerjasama antara masyarakat dan pemerintah, antara Pemerintah Pusat dan Daerah. antara Pemerintah Daerah satu sama lain antara Bupati dan Gubernur, antara Menteri KLH dan Menteri yang lain,

dst.. Jika mereka jalan sendiri-sendiri, misalnya dalam pemberian izin penggunaan lahan ditentukan sekian meter persegi wewenang Bupati/Walikota, sekian meter persegi wewenang Gubernur, terjadi manipulasi, di mana bisa terjadi izin itu dipecah-pecah sesuai dengan luasnya lahan yang dibolehkan diberi izin. Di sini ternyata juga bahwa kerjasama antara penegak hukum juga sangat kurang, misalnya antara penegak hukum administratif (pemerintah daerah/ Menteri KLH) dan penegak hukum pidana (polisi dan jaksa).

Walaupun hukum lingkungan menempati titik silang berbagai bidang hukum klasik, namun instrumen untuk menegakkannya hanya ada tiga yaitu administratif, perdata dan pidana. Di dalam UULII 1997 dijelaskan bahwa penegakan hukum pidana bersitat subsidiaritas, artinya hanya diterapkan jika instrumen administratif dan kemudian perdata tidak efektif. Dikenal di dunia, bahwa sanksi pidana akan diterapkan jika korban akibat pencemaran atau perusakan lingkungan sangat besar, dan pelanggarnya adalah residivis.

Perla pula menjadi perhatian bahwa Undang-undang Tata Ruang **tidak terlihat adanya sanksi pidana dan perdata**. Sedangkan sanksi **administratif hanya tersirat di dalam Pasal 26**. Dalam Undang-undang tentang sumber daya air, **ada sanksi pidana yaitu yang tercantum di dalam Pasal 94 dan 95, tetapi sanksi administratif tidak terlihat secara tegas**. Sanksi administratif itulah yang pertama harus dikenakan karena pihak administrasi itulah yang mengeluarkan izin. Pengaturan sanksi perdata termasuk gugatan masyarakat tercantum di dalam Pasal 88, 90, 91 dan 92.

Sebagaimana diketahui di negara maju dikenal siklus perundang-undangan (*regulatory chain*) yang dimulai dengan penciptaan/pembentukan undang-undang (Inggeris: *lagislation*, Belanda: *wet en regel giving*), penentuan standar (Inggeris: *Standard setting*, Belanda: *Norm zetting*). pemberian izin (Inggeris: *Licensing*,

Belanda: *vergunningverlening*) Penerapan (Inggeris: *implementation*, Belanda: *uitvoering*), penegakan hukum (Inggeris: *Law Enforcement*) Kemudian disusun usul untuk perubahan perundang-undangan (*legislation*)¹⁵, bila perundang-undangan itu tidak menghasilkan ketentraman dan kesejahteraan semua pihak.

Oleh karena itu dalam rangka membangun sistem hukum lingkungan yang representatif, haruslah dimulai dengan perubahan regulasi menuju regulasi lingkungan yang jelas, tegas dan mudah dimengerti dan dilaksanakan oleh masyarakat dan pemerintah seperti yang telah diuraikan.

Kemudian membangun aparat pemerintah yang memberi contoh ketaatan pada hukum, dan aparat penegak hukum yang handal, penuh dedikasi dan ditunjang oleh sarana moral dan material dalam pelaksanaan tugasnya.

Selanjutnya adalah membangun masyarakat yang kenal dan mengerti hukum lingkungan, melalui sosialisasi/penyuluhan produk hukum/regulasi, berjenjang dari tingkat aparat pusat, daerah, kalangan elit dan non-elit, pelajar, mahasiswa dan seterusnya.

¹⁵ A. Hamzah, Prof. Dr. Pakar Hukum Lingkungan di Jakarta

DAFTAR REFERENSI

- Abdul Wahab, Solihin, (2001), **Analisis Kebijakan Publik**, Rineka Cipta, Jakarta.
- Ageung, Ivan Valentina, (2004) **Kaji Ulang Peraturan Perundang-undangan: Implementasi TAP MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agrarian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam**, RACA Press.
- Askin, Moh., Prof. Dr., SH., (2003), **Penegakan Hukum Lingkungan dan Pembicaraan Di DPR-RI**, Yarsif Watampone, Jakarta
- Alatas, S.H., (1980), **The Sociologi of Corruption**, Times International, Singapore.
- _____, (1987), **Korupsi , Sifat, Sebab, dan Fungsi**, LP3ES, Jakarta.
- Amirin, Tatang. M (1992) **Pokok Pokok Teori Sistem**, Rajawali Press, Jakarta.
- Arief Budiman, (1996), **Teori Negara**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- _____, Ufford, V.Q, (1988), **Krisis Tersembunyi Dalam Pembangunan**, Gramedia, Jakarta.
- Atmasasmita, Romli; **Wacana Pemberantasan Korupsi**; Kompas, Harian, 16 Januari 2002.
- Banathy, Bela, (1996), **A Taste of Systemics**, ISSS Integrated Systemic Inquiry Primer Project, Carmel, USA.
- Baharuddin Lopa, (1997), **Masalah Korupsi dan Pemecahannya**, Kipas Putih Aksara, Jakarta.

- Bertalanffy, von Ludwig; (1968), **General System Theory**. George Braziller, New York.
- Black, James A & Champion, Dean J: (1992) **Metode Dan Masalah Penelitian Sosial**, PT Eresco, Jakarta
- Berger, Charles R & Chaffee, Steven H; **Handbook Of Communication Science**, Sage Publication, London.
- Cartwright, D, (Editor), (1959), **Studies in Social Power**, Ann Arbor : Institute for Social Power.
- Churchman. C. West (1968), **The System Approach** , Dell Publishing, Inc New York.
- Cooper, Richard N, (1999), **Kebijakan Lingkungan dan Sumber Daya bagi Ekonomi Dunia**, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- De Fleur, Melvin & Ball Rokeach, Sandra; (1982) **Theories Of Mass Communication**, London, Longman.
- Dirdjosworo, Soedjono, (1991), **Upaya Teknologi Dan Penegakan Hukum Menghadapi Pencemaran Lingkungan Akibat Industri**, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Dunn, William, N. (2000), **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**. Gajah Mada University Press.
- Fisher, Aubrey.B; (1986), **Communication Theories**, New York, Random House, Terjemahan, Remaja Rosda Karya, Bandung
- French, JRP., Jr, (1956), **A Formal Theory of Social Power**, Psychological Reviem. (Hal 63, 181, 194)
- Fuller, Lon. L., “**The Morality of Law**” dalam Rahardjo, Satjipto, 1980, **Hukum dan Masyarakat**, Angkasa, Bandung
- Hamzah,A. (1997), **Penegakan Hukum Lingkungan**, CV.Sapta Artha Jaya, Jakarta.
- Hanim, Masayu S. (editor), (2003), **Sistem Jaringan Pembuatan Kebijakan Publik yang Berdampak Pada**

Penyalahgunaan Lahan di Kawasan Jakarta-Bogor-Puncak-Cianjur, LIPI Proyek Pengembangan Riset Unggulan Terpadu, Jakarta.

_____, (2004), **Kuantitas dan Kualitas Bias Regulasi dan Upaya Penegakan Hukum di Wilayah Jabopunjur**, PMB LIPI Jakarta.

Himpunan Peraturan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2002-2004, 2004, CV Eka Jaya, Jakarta

Hardjasoemantri, Koesnadi, Prof. Dr., SH., 2004, **Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup**, pada Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum, Jakarta 7-9 September 2004, BPHN.

Harsono, Boedi, Prof, (2003), **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah nasional dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001**, Jakarta, Universitas Trisakti.

Hoogendijk, Willem, (1996), **Revolusi Ekonomi**, Yayasan Obor Baru, Jakarta.

Jurnal ISKI, **Menuju Paradigma Penelitian Komunikasi**, Vol. III/ April 1999, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Keraf, A. Sonny, (2002), **Etika Lingkungan**, Penerbit Kompas, Jakarta.

Koswara, E. (ed) dkk, (1998), **Dinamika Informasi Dalam Era Global**, Ikatan

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2004, **Optimasi Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Pengelolaan Wilayah**, Makalah yang disampaikan pada Lokakarya Nasional "Pengelolaan Kawasan JABOPUNJUR Untuk Pemberdayaan Sumber Daya Air, IPSK LIPI, Jakarta, 30-31 Maret 2004.

- Karen J. Warren, *The Philosophical Foundation of a New Land Ethic*, dari <http://www.macalester.edu/~warren> <7/24/2005; 1.31 pm>
- Littlejohn, Stephen W; (1989), **Theories Of Human Communication**. Belmont, California.
- LP3ES (1985), **Bunga Rampai Korupsi**, LP3ES, Jakarta
- Liliweri, Alo. (1991), **Komunikasi Massa Dalam Masyarakat**, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mc Quail, Denis, (2000), **Mass Communication Theory : An Introduction**. Beverly Hills, CA. Sage.
- Mulyana, Deddy; (2002), **Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya**; Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Otto Soemarwoto, (2004), **Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Patton, Michael,Quinn; (1987), **How To Use Qualitative Methods In Evaluation**, Sage Publication, London.
- Pace, R. Wayne & Faules, Don F, (1993), **Komunikasi Organisasi**, Terjemahan Deddy Mulyana, (1998), Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Potter, James W. (2001), **Media Literacy**, New York: Sage Publication
- Purbacaraka, Purnadi, (1977), **Penegakan Hukum dan Mensukseskan Pembangunan**, Bandung Alumni.
- Purbacaraka, Purnadi, & Soekanto, Soerjono, (1979), **Perihal Kaedah Hukum**, cet. ke 2, Bandung, Alumni.
- Purbacaraka, Purnadi, & Soekanto, Soerjono, (1980), **Aneka Cara Pembedaan Hukum**, Bandung, Alumni.

- Rahardjo, Satjipto, (1980), ***Hukum dan Masyarakat***, Angkasa, Bandung.
- Robert Klitgard, (1998), **Membasmi Korupsi**, Yayasan Obor Baru Indonesia, Jakarta.
- Roger, E.M & Kincid, D. Lawrence; (1981), **Communication Networks Toward a Paradigm for Research**, The Free Press, New York.
- Ringkasan Eksekutif Amdal Regional Reklamasi dan Revitalisasi Pantura Jakarta, 2001, BP Pantura.
- Sarwono, Sarlito Wirawan, (1992), **Psikologi Lingkungan**, Penerbit Grasindo, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, (1983), **Penegakan Hukum**, Bina Cipta, Jakarta
- Soekanto, Soerjono, (1975), **Penegakan Hukum dalam Masa Transisi**, Semarang, BPHN- Fak. Hukum UNDIP
- Soekanto, Soerjono, (1976), **Sosiologi Suatu Pengantar**, Cetakan ke 4, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta
- Soekanto, Soerjono, (1977), **Pengantar Sosiologi Hukum**, Cetakan Ke 2, Bhartara Karya Aksara, Jakarta
- Soekanto, Soerjono, (1978), **Sosiologi Suatu Pengantar**, Cetakan Ke 6, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia,, Jakarta.
- Soemartono,R.M. Gatot P, (1991), **Mengenal Hukum Lingkungan Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suwardi, Harsono, (1993), **Peranan Pers Dalam Politik di Indonesia**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Soewartojo, Juniadi, (1998), **Korupsi Pola Kegiatan dan Penindakannya**, Balai Pustaka Jakarta.
- Silalahi, M. Daud, Prof. Dr., SH., (2003), **Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup Di Indonesia**, PT. Alumni, Bandung.

_____, (1996), **Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia**, edisi revisi, Penerbit Alumni, Bandung.

_____, **Perspektif Hukum Lingkungan Kasus Jabopunjur**, makalah dalam lokakarya nasional Pengelolaan Kawasan Jabopunjur untuk Pemberdayaan Sumberdaya Air, LIPI, 30-31 Maret 2005.

Sumardjono, Maria S.W., (2001), **Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi**, Kompas, Jakarta.

Yin, Robert. K. (1997), **Studi Kasus**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Wertheim, W.F., (1999), **Masyarakat Indonesia dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial; dari judul asli Indonesian Society in Transition. a Study of Social Change**; penj. Misbah Zulfa E., peny. Agus Fahri H., Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.

Policy Paper:

Strategi Terintegrasi Penataan & Penegakan Hukum Lingkungan, 2003, Indonesian Center For Environmental Law (ICEL).

Agenda Permukiman Untuk Pengembangan Kualitas Hidup Secara Berkelanjutan, (2000) Proyek **Agenda 21** Sektoral, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup & UNDP.

Hamzah, Andi, Prof. Dr. November, 2005 (Tulisan Khusus)

Hasil Wawancara :

Otto Soemarwoto, wawancara tanggal 27 Juli 2005

Prof. Kusnaka Adimihardja, Wawancara tanggal 26 Juli 2005

Daftar Referensi

Wangsaatmaja, DR. Ir. Setiawan, Dipl. SE, M.Eng, Wawancara tanggal 25 Juli 2005

Budi Radjab, Wawancara tanggal 27 Juli 2005

Amiruddin Dajaan Imami, Wawancara tanggal 27 Juli 2005

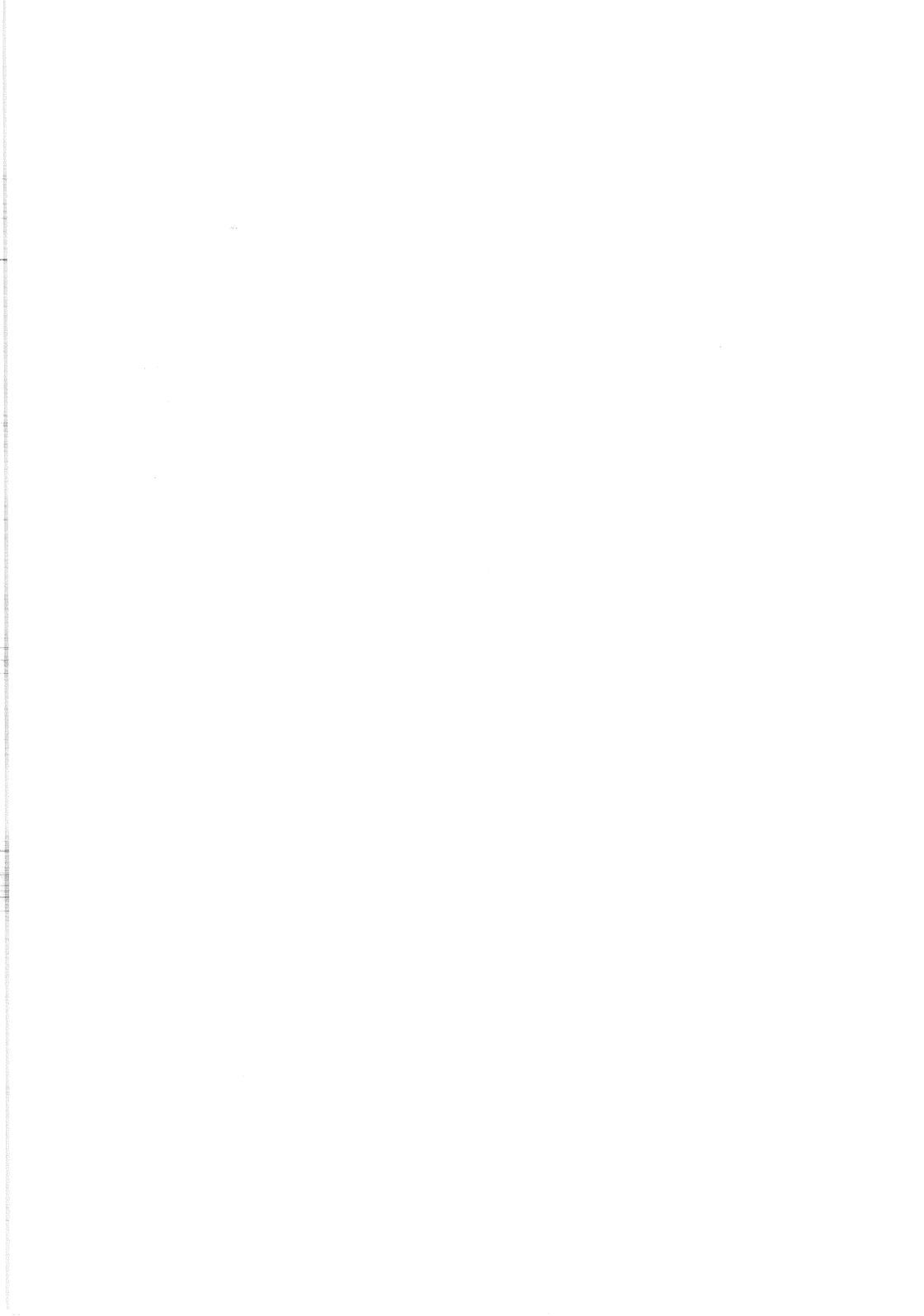
Dodi Armando, Wawancara tanggal 27 Mei 2003

Dajaan Imami, Kepala PS Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, FH Unpad, wawancara tanggal 27 Juli 2005

Undang-undang:

UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang



Lampiran

Regulasi yang mengatur Wilayah Jabopunjur:

1. Keppres No. 48/1983 tentang Penanganan Khusus Penataan Ruang dan Penertiban serta Pengendalian Pembangunan pada Kawasan Pariwisata Puncak dan Wilayah DKI Jakarta, Bogor, Depok, Cianjur dan Cibinong
2. Keppres No. 79/1985 tentang RUTR Kawasan Puncak
3. Perda Tk. I Jabar No. 21/1972
4. UU No. 5/1990 tentang Konservasi SDA hayati dan ekosistem
5. UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang
6. UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
7. Keppres No. 32/1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung
8. Keppres No. 114/1999 tentang penataan kawasan Jabopunjur
9. PP No. 27/1999 tentang AMDAL
10. Perda No. 4/1984 tentang Pola Dasar Cianjur
11. Perda No. 3/1988 tentang RDTR Cianjur
12. Perda No. 3/1988 tentang RDTR Bogor
13. Perda No. 10/1985 tentang Izin Bungalow dan Villa di Kabupaten Bogor
14. Perda No. 9/1994 tentang Pola Dasar Cianjur
15. Perda No. 1/1997 tentang RDTR Cianjur
16. PP No. 47 tahun 1997 RTRW Nasional
17. Perda No. 8/1995 tentang penyelenggaraan reklamasi dan RTRW Pantura Jakarta
18. Kep. Gubernur DKI Jaya No. 972/1995 tentang SOTK Badan Pelaksana Reklamasi Pantura DKI Jaya
19. PP No. 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang
20. Perda No. 6/1999 tentang RTRW DKI Jaya
21. Keppres No. 62/2000 tentang Koordinasi Penataan Ruang Nasional

22. PP No. 54/2000 tentang Penyelesaian sengketa LH di luar pengadilan
23. Perda No. 17/2000 tentang RTRW Kabupaten Bogor
24. Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA
25. PP No. 82/2001 tentang Pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air
26. PP No. 4/2001 tentang pengendalian kerusakan dan atau pencemaran LH yang berkaitan dengan kebakaran hutan atau lahan
27. Perda Jabar No. 1/2001 tentang Rencana Strategis Jawa Barat
28. Perda Jabar No. 3/2001 tentang Pola Induk Pengelolaan SD Air di Jawa Barat
29. Perda Jabar No. 10/2001 tentang pengambilan dan pemanfaatan air permukaan
30. Perda Jabar No. 16/2001 tentang pengelolaan air bawah tanah
31. Kep. Men KLH No. 14/2003 tentang ketidaklayakan rencana kegiatan reklamasi dan revitalisasi Pantura oleh badan pelaksana Pantura Jakarta di DKI Jaya.
32. Keppres No. 41/2004 tentang perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan
33. UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air
34. Kepmendagri No. 147 tahun 2004 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah.

Bias/pelangaran Regulasi

Hasil penelitian tahun 2003 memperlihatkan pembagian lahan kawasan Puncak adalah sebagai berikut :

- Luas seluruh kawasan Puncak : 28. 284,0 Ha
- Luas kawasan budidaya : 20. 226,4 Ha
- Luas kawasan lindung : 8.057,6 Ha
- Luas area terbangun (s/d 2002) : 5. 190,9 Ha

Inventarisasi yang telah dilakukan Pemkab Cianjur (2002) memperlihatkan data yang mengarah pada perubahan lahan, yaitu :

1. Jumlah bangunan yang terdata : 56.161 buah (79,37%),
perinciannya :
 - a. Bangunan rumah tinggal : 11.456 buah (16,19%)
 - b. Bangunan villa/perumahan : 140 buah (0,20%)
 - c. Bangunan akomodasi pariwisata: 2.717 buah (3,84%)
 - d. Bangunan jasa dan perdagangan : 286 buah (0,40%)
2. Bangunan berdasarkan pemilikan perizinannya :
 - a. Memiliki izin : 29.018 buah (40,95%)
 - b. Tidak memiliki izin : 41.841 buah (59,05%)
3. Dari bangunan yang memiliki izin, sebanyak 29.018 buah (40,95%) melanggar ketentuan terhadap :
 - a. Tutupan lahan (BCR/KDB) : 1 komplek perumahan
 - b. Melanggar IMB : 8.377 buah
 - c. Melanggar sempadan bangunan : 302 buah
 - d. Melanggar sempadan sungai : 200 buah
 - e. Melanggar site plan : 3 komplek perumahan
4. Adanya bangunan yang berada di kawasan lindung menurut arahan peta Keppres 114/1999 sebanyak 10.176 buah (14,38 %), dengan perincian :
 - a. Bangunan rumah tinggal : 9.473 buah
 - b. Bangunan villa/perumahan : 516 buah
 - c. Bangunan akomodasi pariwisata: 8 buah
 - d. Bangunan umum : 157 buah
 - e. Bangunan jasa & perdagangan : 15 buah
 - f. Bangunan lainnya : 7 buah

Bangunan yang masuk kawasan lindung ini terbagi atas perkampungan lama yang berada di atas tanah adat, dan bangunan villa. Khusus bangunan villa tersebar di lima lokasi dengan luas sekitar 320,87 Ha.

5. Bangunan yang berada di kawasan budidaya berdasarkan peta Keppres 114/1999 sebanyak 60.749 buah (85,62%) dengan perincian :

- a. Bangunan rumah tinggal : 47.412 buah
- b. Bangunan villa/perumahan : 10.940 buah
- c. Bangunan akomodasi pariwisata: 77 buah
- d. Bangunan umum : 1.597 buah
- e. Bangunan jasa dan perdagangan : 597 buah
- f. Bangunan lainnya : 126 buah

Sementara untuk wilayah Kabupaten Bogor, dapat diperinci perubahan tata guna lahan dan maraknya pembangunan perumahan, yaitu jumlah bangunan yang sudah didirikan di daerah tersebut mencapai jumlah 48.575 unit. Bangunan ini terdiri dari bangunan rumah penduduk yang sudah ada sejak dulu, bangunan villa pribadi dan real estate yang dibangun belakangan, serta bangunan tempat usaha (rumah makan, hotel, dsb). Khusus untuk villa, kuantitasnya bisa dilihat berikut ini:

- Kecamatan Cisarua : 1.046 unit
yang terbagi atas:
 - Dibangun di tanah negara : 130 unit
 - Dibangun di tanah pribadi : 804 unit (memiliki IMB)
- Kecamatan Ciawi : 321 unit
- Kecamatan Mega Mendung : 669 unit yang terbagi atas:
 - Dibangun di tanah negara : 159 unit
 - Dibangun di tanah pribadi : 36 unit (memiliki IMB)

Jumlah IMB yang sudah dikeluarkan sejak 1985/1986 sampai dengan Februari 2002 sebanyak 1.287 buah. Sementara IMB yang dikeluarkan sejak April 1999 sampai dengan Februari 2002 adalah 477 buah.

Wilayah kecamatan Ciawi, Cisarua, Mega Mendung, menurut arahan Keppres 114/1999 termasuk ke dalam kawasan lindung, akan tetapi pembangunan villa dan perumahan tetap berlangsung, sebagaimana data yang disebutkan di atas. Dalam hal ini terlihat adanya ketidaksesuaian aturan yang sudah ditetapkan dengan kondisi yang ada. Indikasi terjadinya pelanggaran peraturan tidak hanya pada Keppres tetapi juga Peraturan Daerah Kabupaten Bogor sendiri yaitu, Perda No. 3/1988, Perda No. 5/1993, Perda No. 17/2000 dan Perda No. 23/2000.

Selain dari bangunan rumah dan villa yang ada di kawasan Puncak Bogor, faktor lain yang ikut memadati areal puncak adalah kios-kios pedagang kaki lima (PKL). PKL ini terlihat berjejer mulai dari daerah Ciawi sampai Puncak Pass. Khusus untuk wilayah Puncak Pass dan Gunung Mas, PKL ini membangun kios di pinggir jalan dengan membuat posisi bangunan bertengger di pinggir tebing. Berdasarkan pendataan yang pernah dilakukan oleh Jurusan Tata Kota, Univ. Pakuan Bogor, jumlah PKL ini mencapai 334 buah yang tersebar mulai dari Ciawi sampai ke Puncak Pass. Mereka menempati areal pinggiran jalan dengan membangun kios-kios sederhana. Uniknya kios-kios ini sudah memiliki penerangan berupa listrik. Artinya, mereka juga mendapatkan fasilitas dengan pendirian bangunan di wilayah tersebut.

Penyalahgunaan tata ruang akan berakibat pada berubahnya fungsi lahan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, keluarnya Keppres 114/1999 ternyata berbeda dengan kondisi di lapangan. Lahan-lahan yang sudah didirikan bangunan, menurut acuan Keppres dan Perda ternyata berada di kawasan lindung. Data dari BPN Kabupaten Bogor yang dibuat berdasarkan arahan dalam Perda 17/2000, menyebutkan 45% lahan sesuai dengan ketentuan Perda, 39% cukup mendukung, dan 16% tidak mendukung. Hal ini mencakup semua kawasan, mulai dari kawasan lindung sampai kawasan pertanian lahan basah. Kondisi ini memperlihatkan tidak signifikannya aturan yang ada dengan kondisi yang telah terjadi. Data rincinya tampak dari tabel berikut :

Tabel 1.
Kesesuaian RUTR dengan Penggunaan Tanah Kabupaten Bogor tahun 2003

No	Arahan Tata Ruang	Kesesuaian Peruntukan			Jumlah
		Sesuai	Mendukung	Tidak Sesuai	
1	Kaw. Lindung	29590,6	8129,1	424,9	38144,6
2	Kaw. Hutan Produksi	3381,3	35705,3	3179,4	42266
3	Kaw. Pertanian Lahan Kering	55537,3	5890,3	14661,5	76089,1
4	Kaw. Pertambangan	169,5	2002,6	225	2397,1
5	Kaw. Pariwisata	292,3	2032,6		2324,9
6	Kaw. Permukiman Perdesaan	3332,6	9021,3	5153,6	17507,5
7	Kaw. Waduk		1950		1950
8	Kaw. Perkotaan	4009,6	43648,1	22096,3	69754
9	Kaw. Industri	963,2	2877,5	647	4487,7
10	Kaw. Pertanian Lahan Basah	35817,6	3929,9	883,5	40631
Total		133094	115186,7	47271,2	295551,9

Sumber : BPN Kabupaten Bogor, 2003