

PEMBANGUNAN KERETA CEPAT JAKARTA-BANDUNG DARI SUDUT PANDANG PENEGAKAN HUKUM PENATAAN RUANG

(Jakarta-Bandung Rapid Train Construction From Spatial Planning Law Enforcement Point of View)

Nadia Astriani

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jalan Dipati Ukur No. 35, Bandung
Email: nadia.astriani@unpad.ac.id

Yulinda Adharani

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jalan Dipati Ukur No. 35, Bandung
Email: yulinda.adharani@gmail.com

Naskah diterima: 14 Juni 2017; revisi: 4 Agustus 2017; disetujui: 8 Agustus 2017

Abstrak

Pembangunan infrastruktur harus dilakukan dengan mempertimbangkan pembangunan berkelanjutan serta mengedepankan instrumen pencegahan dan/atau kerusakan lingkungan, hal ini berlaku pula terhadap proyek infrastruktur pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung. Jika tidak, akan merusak lingkungan dan berdampak kepada kehidupan sosial masyarakat sekitar. Penelitian ini akan membahas pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung dalam kerangka penataan ruang serta upaya penegakan hukum penataan ruangnya dengan menggunakan metode yuridis-normatif, hasil penelitian menunjukkan pembangunan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung seharusnya mengikuti kaidah hukum penataan ruang, dimana sebuah rencana pemanfaatan ruang harus dicantumkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Tidak tercantumnya proyek ini dalam RTRW Kota/Kabupaten berarti tidak menaati RTRW yang ditetapkan. Selain itu, kondisi ini juga bisa dikategorikan sebagai pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya, sehingga merupakan unsur pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi administrasi dan pidana. Oleh sebab itu dalam melaksanakan pembangunan, Pemerintah harus lebih konsisten dalam memilih proyek yang sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Kata Kunci: infrastruktur, penegakan hukum, penataan ruang

Abstract

Infrastructure development must consider sustainable development principle and emphasize preventions of environmental damages instrument. This terms should also applied in Jakarta-Bandung rapid train projects. Without considering this, there may be environment damage and impact to the social of the society around. This research will discuss construction of the Jakarta-Bandung rapid train in terms of spatial planning as well as the law enforcement it self. Using juridical normative method this research result show thats construction of Jakarta-Bandung rapid train projects should follow spatial planning regulation. Law enforcement in spatial planning is focused on compliance with spatial plan and permit (RTRW). If the projects are not listed in the RTRW, it means that they do not adhere to the plan and implementing such projects, may lead to administrative and criminal sanctions. In terms of development, the government should be more consistent in choosing projects which are in line with the RTRW that had been set.

Keywords: infrastructure, law enforcement, spatial planning

A. Pendahuluan

Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya. Proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada tiga faktor, yaitu kondisi sumber daya alam, kualitas lingkungan, dan faktor kependudukan.

Berdasarkan ketiga faktor tersebut maka upaya pembangunan berkelanjutan perlu memuat ikhtiar pembangunan yang memelihara keutuhan fungsi tatanan lingkungan agar sumber daya alam dapat secara berlanjut menopang proses pembangunan secara terus menerus dari generasi ke generasi untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia¹.

Prinsip keberlanjutan (*sustainability development*) didefinisikan sebagaimana disebut dalam "The Brundtland Report" adalah²:

"Sustainable development is development that meet the need of the present without compromising the ability of future generations meet their own needs"

Definisi ini mengandung dua konsep kunci yaitu :

- a. *The concept of needs, in particular the essential need of the world's poor, to which overriding priority should be given; and*
- b. *The idea of limitation imposed by the state of technology and social organization on the*

environment's ability to meet present and future needs.

Hal ini menyebabkan perbedaan penekanan dalam penerapan pembangunan berkelanjutan di negara maju dan negara berkembang. Negara berkembang memberikan prioritas pembangunan berkelanjutan pada pemenuhan kebutuhan dasar manusia saat ini, serta menjamin kelangsungan pembangunan ekonomi.³

Pertimbangan mengenai aspek lingkungan telah diatur pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan RPJMN 2015-2019, serta RPJP 2005-2025. Pada RPJP 2005-2025 disebutkan bahwa salah satu misi pembangunan adalah mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari, dan pembangunan infrastruktur akan mengarah pada konsep peningkatan pelayanan bagi peningkatan kualitas lingkungan di masa depan.⁴ Pemerintah Indonesia saat ini telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (UU RPJPN). Undang-Undang inilah yang dijadikan sebagai dokumen hukum untuk perencanaan pembangunan periode 20 tahun baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota)⁵. Oleh karena

¹ Surna T. Djajadiningrat, "Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan", *Jurnal Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 1994).

² Amiruddin A Dajaan et. al, "Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan", *Prosiding Seminar Nasional & Kongres Pembina Hukum Lingkungan se - Indonesia*, (Bandung: Logoz, 2013), hlm. 9-10.

³ *Ibid.*, hlm 46.

⁴ Bappenas, *Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005 - 2025*, (Jakarta: Bappenas, 2005), hlm. 40.

⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

itu, pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) wajib mengacu kepada RPJP Nasional ini sebagai satu kesatuan sistem.

Rincian program pembangunan nasional dan program pembangunan daerah sebagaimana dimaksud, meliputi: bidang sosial budaya dan kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, politik, pertahanan dan keamanan, hukum dan aparatur, pembangunan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup.⁶ Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang telah dilaksanakan, di satu sisi telah menunjukkan kemajuan di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Namun di sisi lain, ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Sementara itu, kegiatan pembangunan yang dilakukan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun serta pada akhirnya menjadi permasalahan termasuk dampak pembangunan terhadap manusia dan makhluk hidup lainnya.

Propinsi Jawa Barat menjadi wilayah pembangunan infrastruktur skala besar. Hal ini dapat dilihat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2015 tentang Proyek Strategis Nasional yang diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Proyek Strategis Nasional. Pembangunan infrastruktur skala besar yang dimaksud ialah seperti bendungan, waduk, jalan tol, bandar udara, kereta cepat Jakarta-Bandung, Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU), pelabuhan, dan bandara. Tercatat sekitar 29 proyek infrastruktur skala besar akan dibangun di wilayah rentan Jawa Barat.⁷

Dampak positif dari pembangunan infrastruktur antara lain adalah meningkatnya kesejahteraan rakyat serta pendapatan daerah tersebut. Kebutuhan akan pembangunan infrastruktur berbanding lurus dengan peningkatan jumlah penduduk sehingga semakin bertambahnya penduduk maka kebutuhan akan ketersediaan infrastruktur juga akan meningkat. Selain mempunyai dampak positif, pembangunan infrastruktur juga mempunyai dampak negatif. Salah satunya bagi kelestarian fungsi lingkungan, diantaranya dengan berkurangnya sumber daya alam akibat eksploitasi yang berlebihan, pencemaran udara akibat polusi industri, dan pembangunan infrastruktur perekonomian yang identik dengan perusakan lingkungan.

⁶ Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang j.o. Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2010 tentang Perubahan Perda Nomor 9 Tahun 2008 tentang RPJPD Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025.

⁷ Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Jawa Barat (Walhi Jabar), "Catatan Akhir Tahun Ruang dan Lingkungan Hidup Jawa Barat 2016: Krisis dan Darurat Bencana Ekologis di Jawa Barat", <http://www.walhijabar.org/2016/12/29/catatan-akhir-tahun-ruang-dan-lingkungan-hidup-jawa-barat-2016-krisis-dan-darurat-bencana-ekologis-di-jawa-barat/> (diakses 29 Maret 2017).

Pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan di Indonesia mengacu pada konsep pembangunan untuk pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi kurang memperhatikan aspek lingkungan salah satunya kelestarian fungsi lingkungan. Padahal pembangunan ekonomi sangat bergantung pada keberlanjutan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dapat dikatakan bahwa pembangunan infrastruktur yang dilakukan untuk mendukung pembangunan ekonomi yang semata-mata ditujukan untuk memperoleh keuntungan tanpa memperhatikan keberlangsungan dan menjaga fungsi lingkungan akan membawa dampak negatif tidak hanya bagi lingkungan tetapi juga bagi masyarakat.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam pembangunan nasional yang terpenting bukanlah pembangunan dalam arti fisik, akan tetapi perubahan pada anggota masyarakat itu dan nilai-nilai yang mereka anut. Jadi hakekat daripada pembangunan nasional adalah pembaharuan cara berfikir dan sikap hidup. Sebab tanpa perubahan sikap dan cara berfikir, menurut Mochtar Kusumaatmadja, maka pengenalan lembaga- lembaga modern dalam kehidupan tidak akan berhasil dengan baik. Sebagai contoh, lembaga kredit yang diperkenalkan pada masyarakat tani, nelayan, pengusaha menengah dan kecil, tanpa dipersiapkan dengan lembaga-lembaga perkreditan ini, dan peranannya dalam pembangunan, maka pembangunan sosial tidak akan membantu pembangunan ekonomi (fisik) secara baik.⁸

Pembangunan infrastruktur skala besar jika tidak dilakukan dengan mempertimbangkan pembangunan berkelanjutan serta mengedepankan instrumen pencegahan dan/atau kerusakan lingkungan bukan hanya merusak bentang alam, namun akan mencemari bahkan merusak lingkungan. Selain itu akan berdampak kepada kehidupan sosial masyarakat sekitar yang terkena dampak. Pembangunan infrastruktur skala besar yang telah diuraikan di atas, salah satunya ialah pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung.

Proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung dilakukan tanpa membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) terlebih dahulu, hal ini tidak sesuai dengan UUPPLH yang menyatakan bahwa KLHS dibuat sebelum Kebijakan, Rencana dan Program dilakukan. KLHS adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.⁹ Kedudukan KLHS sendiri berbeda dengan AMDAL yang menjadi syarat bagi terbitnya izin lingkungan. KLHS hanya berfungsi untuk memastikan bahwa sebuah kebijakan, rencana maupun program berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Hal ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah tidak ada batasan waktu dalam pelaksanaan KLHS, meskipun undang-undang mengatur KLHS dilaksanakan di awal, tapi peraturan PP KLHS sendiri baru ditandatangani

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional dalam M Daud Silalahi "Pembangunan Berkelanjutan dalam rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) Sumber Daya Alam yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi", (Bandung: 2003), hlm. 5.

⁹ Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.

oleh Presiden di bulan Oktober 2016, sehingga dalam pedoman pelaksanaannya pada saat bergulirnya rencana Kereta cepat Jakarta-Bandung belum ada, hal ini menjadi alasan tidak dilaksanakannya KLHS, meskipun demikian jika sebuah Kebijakan, Rencana atau Program sudah dijalankan, KLHS bisa tetap dilaksanakan untuk memastikan bahwa Kebijakan, Rencana dan Program tersebut menerapkan prinsip-prinsip Pembangunan Berkelanjutan. Di sisi lain, belum adanya sanksi bagi tidak dilakukannya KLHS juga membuat kedudukan KLHS sebagai instrumen pengendalian lemah, karena seolah-olah tidak ada kerugian bagi pemerintah jika tidak melakukan KLHS.¹⁰

Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) merupakan salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Dengan perkataan lain, hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya

tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi. Dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.

Selain KLHS, penataan lingkungan perlu memperhatikan Rencana Tata Ruang yang lebih rinci, yaitu RTRW Kabupaten/Kota atau RDTR Kabupaten/Kota, yang telah mencantumkan pula peraturan zonasi yang lebih detail, sesuai karakteristik wilayah. Pembangunan harusnya didasarkan pada perencanaan tata ruang, memperhatikan dan mematuhi pola dan fungsi ruang agar pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bisa terukur dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan hidup. Pembangunan Kereta cepat Jakarta-Bandung seharusnya mengikuti RTRW yang telah ada, pada kenyataannya di lapangan, melalui Peraturan Presiden (perpres) nomor 26 tahun 2015 tentang percepatan penyelenggaraan prasarana dan sarana Kereta cepat Jakarta-Bandung antara Jakarta dan Bandung, Presiden memerintahkan Kepala Daerah yang daerahnya dilalui proyek Kereta cepat Jakarta-Bandung ini untuk melakukan penyesuaian rencana tata ruang Kota dan Kabupaten diharapkan menyesuaikan RTRW Daerahnya dengan rencana pembangunan. Penyesuaian dapat dilakukan melalui cara revisi RTRW. Meskipun demikian revisi RTRW juga tidak dapat dilakukan secara tiba-tiba,

¹⁰ Nadia Astriani, Laporan Penelitian Hibah Pengembangan Kompetensi Riset Dosen Unpad, "Peran Instrumen Penataan Lingkungan dalam Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung", (Bandung: 2016), hlm. 18.

Undang-Undang Penataan Ruang menyebutkan bahwa revisi bisa dilakukan satu kali dalam 5 tahun. Sehingga tidak mudah melakukan revisi terhadap RTRW yang sudah terbit. Dengan keluarnya Perpres No. 26 tahun 2015, proyek pembangunan Kereta cepat Jakarta-Bandung ini telah menafikan fungsi RTRW sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan lingkungan. Sebaliknya RTRW digunakan untuk melegalisasikan proyek pembangunan.¹¹

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka fokus permasalahan yang hendak diteliti terkait bagaimana kedudukan pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung dalam kerangka Penataan Ruang? Dan bagaimana upaya penegakan hukum penataan ruang dalam pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis-normatif dalam arti menggunakan data kepustakaan/sekunder (baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier) sebagai bahan utama penelitian. Dalam hal ini digunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan sistemik. Sistem berarti suatu kesatuan yang tersusun secara teratur rapi atas bagian-bagian berikut perinciannya sedemikian rupa hingga dapat mencapai tujuan yang sudah pasti.¹²

Analisis yuridis-kualitatif digunakan dengan mengandalkan pada kemampuan abstraksi-teoritis atas bahan-bahan hukum di atas,

dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan konstruksi hukum, terutama penafsiran sistematis dan penafsiran sosiologis atas peraturan perundang-undangan terkait materi kajian. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi lapangan. Data kepustakaan diperoleh dari perpustakaan perguruan tinggi yang diperkirakan memiliki kompetensi di bidang yang terkait dengan materi penelitian termasuk pada instansi atau lembaga-lembaga penelitian dan lembaga negara yang terkait dengan materi penelitian. Pengumpulan informasi dilakukan dengan menggunakan metode wawancara dengan narasumber yang ditentukan secara purposif (*judgemental*). Wawancara dilakukan secara terarah dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disusun sebagai arahnya.

C. Pembahasan

1. Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung dalam Kerangka Penataan Ruang

Konsep *Welfare State* membebaskan kewajiban kepada administrasi negara untuk merealisasikan tujuan-tujuan negara. Terhadap tujuan negara yang meliputi berbagai dimensi tersebut, pemerintah membuat rencana-rencana. Menurut A..D. Belifante dan Burhanoeddin Soetan Batuah, rencana adalah suatu (keseluruhan peraturan yang bersangkutan yang mengusahakan dengan sepenuhnya terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur) tindakan yang berhubungan secara menyeluruh, yang memperjuangkan dapat

¹¹ *Ibid.*, hlm. 20.

¹² Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku 1 : Umum*, (Bandung: Binacipta, 1980), hlm. 7.

terselenggaranya suatu keadaan yang teratur secara tertentu.¹³ Konsep perencanaan dalam arti luas menurut P. De Haan dan kawan-kawan didefinisikan sebagai persiapan dan pelaksanaan yang sistematis dan terkoordinasi mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang didasarkan pada suatu rencana kerja yang terkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya. Perencanaan terbagi dalam tiga kategori, yaitu¹⁴:

1. Perencanaan informatif yaitu rancangan estimasi mengenai perkembangan masyarakat yang dituangkan ke dalam alternatif-alternatif kebijakan tertentu. Rencana seperti ini tidak memiliki akibat hukum bagi warga negara.
2. Perencanaan Indikatif, yaitu rencana-rencana yang memuat kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dan mengindikasikan bahwa kebijakan itu akan dilaksanakan. Kebijakan ini masih harus diterjemahkan ke dalam keputusan-keputusan operasional atau normatif. Perencanaan seperti ini memiliki akibat hukum yang tidak langsung.
3. Ketiga perencanaan operasional atau normatif merupakan rencana-rencana yang terdiri dari persiapan-persiapan, perjanjian-perjanjian dan ketetapan-ketetapan. Rencana tata ruang masuk ke dalam perencanaan normatif.

Pembangunan di Indonesia didasarkan pada perencanaan tata ruang, memperhatikan dan mematuhi pola dan fungsi ruang agar pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bisa terukur dengan

mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan hidup.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan sub sistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam sub sistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah

¹³ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah: dalam konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 4.

¹⁴ Bandingkan dengan Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII-Press, 2003), hlm. 144-145.

penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.¹⁵

Pasal 3 Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2029 dijelaskan bahwa Tujuan Penataan Ruang, ialah mewujudkan tata ruang wilayah yang efisien, berkelanjutan dan berdaya saing menuju Provinsi Jawa Barat termaju di Indonesia. Selain itu, dijelaskan pula Sasaran Penataan Ruang, yaitu tercapainya ruang lindung 45% dan tersedianya ruang untuk ketahanan pangan; terwujudnya ruang investasi melalui dukungan infrastruktur strategis; terwujudnya ruang perkotaan dan perdesaan dalam sistem wilayah yang terintegrasi, sertaterlaksananya prinsip-prinsip mitigasi bencana dalam penataan ruang.

Menurut Pasal 16 Perda No. 22/2010, kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang, meliputi:

“pengendalian pemanfaatan ruang melalui pengawasan dan penertiban yang didasarkan kepada arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi; pemberian izin pemanfaatan ruang sebagai salah satu alat pengendalian pemanfaatan ruang; pemberian izin pemanfaatan ruang yang merupakan kewenangan Kabupaten/Kota, berpedoman pada RTRWP; pemberian izin pemanfaatan ruang oleh Kabupaten/Kota yang berdampak besar dan/atau

¹⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

menyangkut kepentingan nasional dan/atau provinsi, dikoordinasikan dengan Gubernur.”

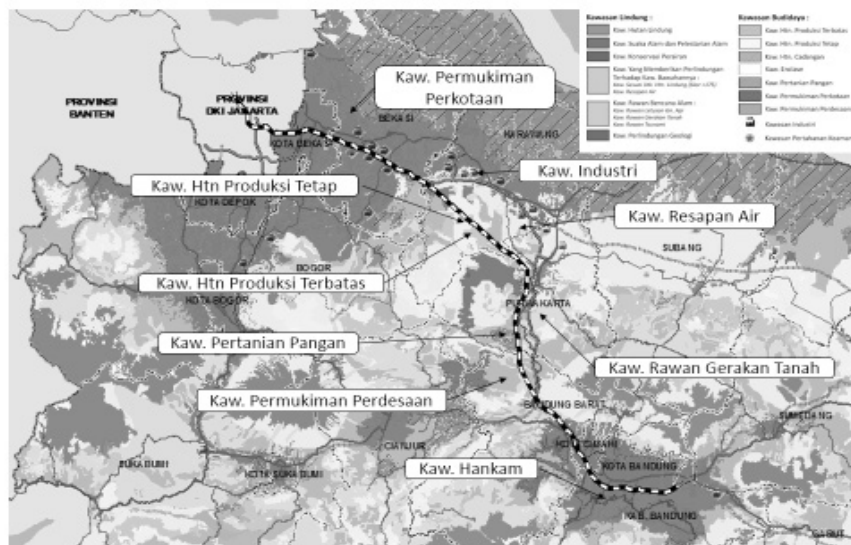
Proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung Jakarta – Bandung ini merupakan proyek kerja sama antara *Chinese Enterprises Consortium* yang terdiri dari 9 perusahaan (yang dipimpin oleh China Railway Co, Ltd) dan Konsorsium Indonesia yang terdiri 8 perusahaan BUMN, yaitu : PT. Wijaya Karya (Persero) Tbk – PT. WIKA sebagai Pimpinan, PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI), PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, PT. Perkebunan Nusantara (Persero) VIII (PT. PN VIII), PT. Industri Kereta Api (Persero) (INKA), PT. Len Industri (Persero) (LEN), PT. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk (PP) dan PT. Adhi Karya (Persero) Tbk (ADHI). Proyek ini digagas oleh pemerintah pusat, dalam rangka pembangunan dan pengembangan kawasan. Dengan panjang jalur trase mencapai 145 km, proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung hasil kerjasama Indonesia-China ini akan melintasi 9 kabupaten dan kota, 83 kelurahan dan desa. Terdapat 4 (empat) *Transit Oriented Development (TOD)* yang akan dikembangkan

di sepanjang jalur trase, seperti TOD Halim, Karawang, Tegal Luar dan Walini.

Pembangunan Infrastruktur di Jawa Barat masuk ke dalam Misi Keempat Pemerintah Jawa Barat, yaitu: Mewujudkan Jawa Barat yang nyaman dan Pembangunan Infrastruktur Strategis yang berkelanjutan. Dalam RPJMD Jawa Barat tahun 2013-2018, pembangunan infrastruktur transportasi perhubungan dilakukan dalam rangka peningkatan pelayanan pergerakan orang dan barang serta mengembangkan sistem transportasi publik regional yang nyaman. Salah satu arahan kebijakan bidang perhubungan adalah pengembangan sistem transportasi darat dan perkeretaapian serta sistem transportasi massal (*Mass Rapid Transport*). Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung, masih sejalan dengan rencana pembangunan infrastruktur di Jawa Barat, meskipun demikian Proyek ini baru muncul setelah RTRW Jawa Barat dan RTRW wilayah terkait ditetapkan. Akibatnya proyek ini tidak ada dalam perencanaan pemanfaatan ruang di Jawa Barat.

Gambar 1. Jalur Trase Kereta Cepat Jakarta-Bandung

Jalur Trase Kereta Cepat Jakarta-Bandung Terhadap Pola Ruang Provinsi Jawa Barat



Sumber: Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) Jawa Barat, 2016

Pemerintah lalu mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 26 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Kereta Cepat Jakarta-Bandung antara Jakarta dan Bandung, dalam salah satu pasalnya Presiden memerintahkan Kepala Daerah yang daerahnya dilalui proyek Kereta cepat Jakarta-Bandung ini untuk melakukan penyesuaian rencana tata ruang Kota dan Kabupaten. Pemerintah Daerah diharapkan menyesuaikan RTRW Daerahnya dengan rencana pembangunan. Penyesuaian dilakukan melalui cara revisi RTRW.

Dalam konteks penataan ruang, tindakan pemerintah pusat mengeluarkan Perpres Percepatan Kereta Cepat Jakarta-Bandung ini sebetulnya keliru, karena pemerintah pusat memaksakan kepentingan pusat terhadap daerah, dan memaksa daerah untuk mengakomodasi proyek kereta api Jakarta-Bandung ini ke dalam rencana pemanfaatan ruang daerah. RTRW merupakan dasar pelaksanaan pembangunan daerah, di dalam RTRW, setiap kawasan telah ditentukan peruntukannya. Mengakomodasi proyek Kereta Api Jakarta-Bandung ke dalam RTRW daerah bisa merubah peruntukkan kawasan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan hasil identifikasi terhadap pola ruang RTRW Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Karawang, dan Kabupaten Bandung, dengan perkiraan lokasi TOD yang direncanakan, beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam proses pengadaan lahannya. Terdapat kawasan yang berfungsi sebagai kawasan tanaman pangan di Kabupaten Karawang dan

kawasan pertanian lahan basah di Kabupaten Bandung yang berpotensi untuk ditetapkan sebagai bagian dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) oleh Pemerintah Pusat atau Kementerian Pertanian, kemudian terdapat pula kawasan peruntukan pertanian (tanaman pangan) di Kabupaten Bandung Barat. Terdapat kawasan lindung yang berfungsi sebagai resapan air yang juga merupakan kawasan rawan bencana geologi (gerakan tanah) di Kabupaten Bandung Barat perlu dipertimbangkan, mengingat kebutuhan lahan di TOD Walini cukup besar (1270 Ha).¹⁶ Selain itu diperkirakan sekitar 3.500 Kepala Keluarga terkena dampak langsung pengusuran pemukiman dan lahan pertanian untuk pelaksanaan proyek ini, selain itu karena lintasan jalur merupakan wilayah pertemuan tiga sesar, yaitu Cimandiri, Lembang dan Baribis yang berpotensi menimbulkan gerakan tanah dan longsor, maka terdapat resiko bencana¹⁷.

Penataan lingkungan perlu memperhatikan Rencana Tata Ruang yang lebih rinci, yaitu RTRW Kabupaten/Kota atau RDTR Kabupaten/Kota, yang telah mencantumkan pula peraturan zonasi yang lebih detil, sesuai karakteristik wilayah. Pembangunan harusnya didasarkan pada perencanaan tata ruang, memperhatikan dan mematuhi pola dan fungsi ruang agar pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bisa terukur dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan hidup.

Pembangunan Kereta Cepat seharusnya mengikuti RTRW yang telah ada, pada kenyataannya di lapangan, melalui Peraturan Presiden (perpres) Nomor 26 Tahun 2015

¹⁶ Penjelasan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Jawa Barat pada FGD tanggal 5 Oktober 2016 di Fakultas Hukum Unpad.

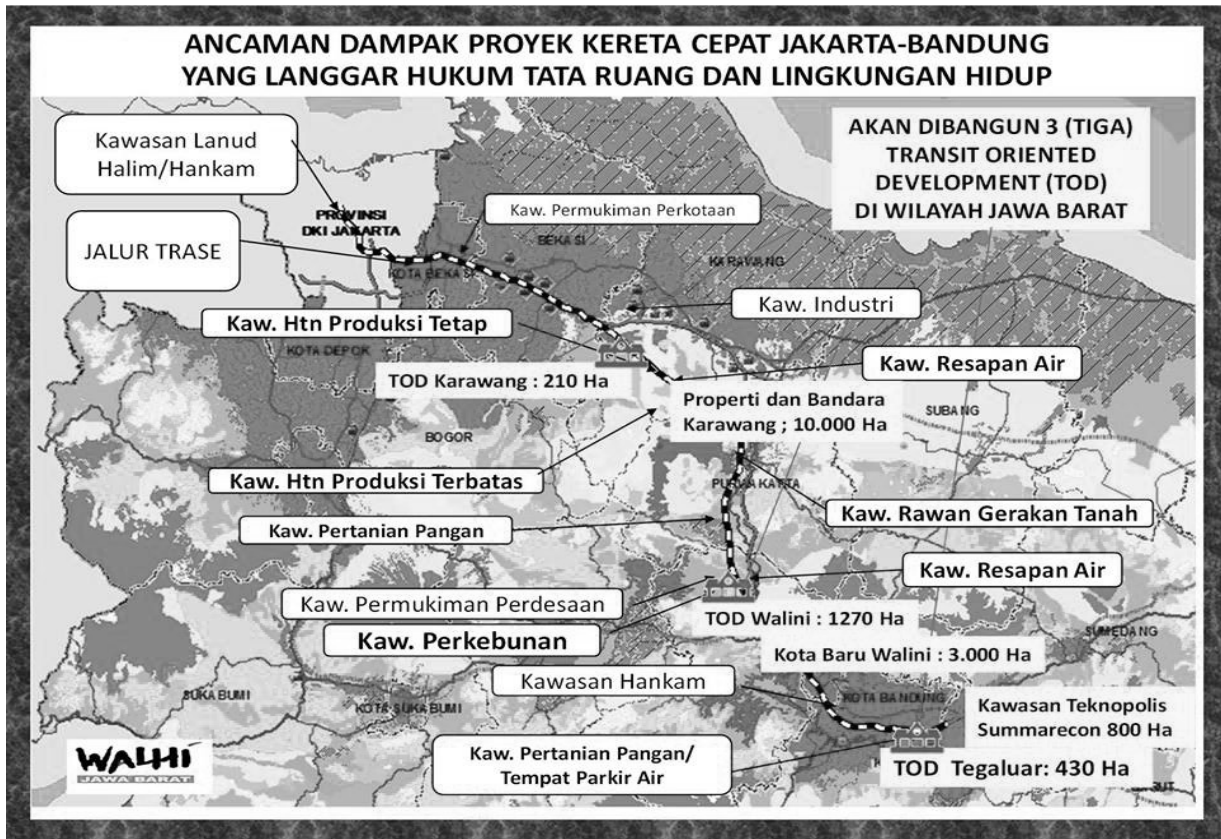
¹⁷ Penjelasan WALHI Jawa Barat pada FGD tanggal 5 Oktober 2016 di Fakultas Hukum Unpad.

tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Kereta Cepat antara Jakarta dan Bandung, Presiden memerintahkan Kepala Daerah yang daerahnya dilalui proyek Kereta Api Cepat ini untuk melakukan penyesuaian rencana tata ruang Kota dan Kabupaten diharapkan menyesuaikan RTRW Daerahnya dengan rencana pembangunan. Penyesuaian dapat dilakukan melalui cara revisi RTRW. Meskipun demikian revisi RTRW juga tidak dapat dilakukan secara tiba-tiba, Undang-Undang Penataan Ruang menyebutkan bahwa revisi bisa dilakukan satu kali dalam 5 tahun. Sehingga tidak mudah melakukan revisi terhadap RTRW yang sudah terbit. Dengan keluarnya Perpres No. 26 Tahun 2015, proyek pembangunan Kereta Api Cepat ini telah mengesampingkan fungsi RTRW sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan

lingkungan. Sebaliknya RTRW digunakan untuk melegalkan proyek pembangunan.

Kondisi sebagaimana yang dipaparkan di atas, harus menjadi perhatian pemerintah dalam melaksanakan proyek ini, karena berpotensi menjadi masalah yang mungkin menghambat keberhasilan ini. Terbukti, sampai saat ini, RTRW kota/kabupaten yang belum mengakomodasi proyek ini masih berada dalam tahap penyesuaian, selain itu pembebasan lahan bagi proyek ini masih menghadapi berbagai kendala. Apabila proyek ini tetap dijalankan, maka dalam hal pembangunan berkelanjutan tidak akan tercapai. Seharusnya pemerintah mulai mengubah paradigma dalam merencanakan hingga melaksanakan pembangunannya agar menggunakan perspektif

Gambar 2. Ancaman Dampak Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung



Sumber: Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), 2016

jangka panjang, mengedepankan pembangunan yang berkelanjutan karena keberhasilan pembangunan berkelanjutan ditentukan oleh kebijakan yang diambil oleh Pemerintah.¹⁸

2. Upaya penegakan hukum penataan ruang dalam pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung

Mata rantai (*regulatory chain*) pengelolaan lingkungan yang dijabarkan oleh R. Seerden. M. Heldeweg¹⁹ pengelolaan lingkungan merupakan mata rantai (*regulatory chain*) yang meliputi: *legislation, regulation, issuing permit, implementation, and enforcement* yang digambarkan dalam skema di bawah ini:

Gambar 3. Skema Pengelolaan Lingkungan



Berdasarkan skema di atas, pengelolaan lingkungan hidup dimulai dengan menetapkan

kebijakan dalam produk *legislation* berbentuk undang-undang. Kemudian dijabarkan dalam suatu *regulation* sebagai produk hukum pelaksanaan dari undang-undang. Produk hukum pelaksanaan sistem perundang-undangan di Indonesia dapat berbentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan/atau Peraturan Daerah. Upaya melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam legislasi dan regulasi untuk mencegah pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan manusia, perlu diatur kebijakan tentang perizinan. Kebijakan tentang perizinan ini berfungsi sebagai sarana preventif. Pelaksanaan perizinan di bidang lingkungan harus dikontrol atau diawasi sebagai upaya preventif dalam penegakan hukum. Hal penting yang harus dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat dan pelaku usaha dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan dan perizinan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah penegakan hukum²⁰.

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum lingkungan yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, kepidanaan, dan keperdataan. Pengertian ini sesuai dengan pendapat Biezeveld tentang penegakan hukum lingkungan yang terdiri atas beberapa aktivitas berikut:

¹⁸ Amiruddin A Dajaan Imami, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*, (Bandung: Logoz Publishing, 2014), hlm. 60.

¹⁹ Bandingkan dengan Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, Cetakan III, 2003), hlm. 430.

²⁰ Maradona, "Penegakan Hukum Lingkungan: Administrasi dan Pidana" dalam La Ode Syarif dan Andri Wibisana (Editor), "Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus", (USAID: 2015), hlm. 495.

Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of:

- a. administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (= mainly preventive activity),*
- b. administrative measures or sanction in case of non compliance (= corrective activity),*
- c. criminal investigation in case presumed offences (= repressive activity),*
- d. criminal measures or sanction in case of offences (= repressive activity),*
- e. civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (= preventive or corrective activity).*

Berdasarkan pendapat di atas, maka penegakan hukum lingkungan dapat dimaknai sebagai penerapan instrumen-instrumen dan sanksi-sanksi dalam lapangan hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Ruang lingkup penegakan hukum lingkungan hidup yang meliputi penegakan hukum administrasi, pidana dan perdata ini sudah dinormakan dalam 3 jenis undang-undang lingkungan hidup yang pernah berlaku di Indonesia. Ketiga undang-undang itu, yaitu Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dicabut dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan terakhir dicabut dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup²¹.

Penegakan hukum lingkungan dimulai dengan penataan hukum lingkungan. Penataan dalam hukum lingkungan diartikan sebagai “penerapan sepenuhnya persyaratan lingkungan. Penataan dapat dikatakan tercapai apabila semua persyaratan lingkungan terpenuhi atau terlaksana oleh subjek hukum lingkungan”.²² Perancangan persyaratan lingkungan menjadi sangat signifikan dalam penataan hukum lingkungan karena persyaratan lingkungan mempengaruhi keberhasilan program pengelolaan lingkungan. Perancangan persyaratan lingkungan yang baik untuk menghasilkan penataan yang efektif dan efisien dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan, antara lain : pendekatan atur dan awasi, pendekatan atur diri sendiri, pendekatan ekonomi, pendekatan perilaku dan pendekatan tekanan publik.²³

Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) merupakan salah satu instrumen penataan hukum lingkungan.²⁴ Makna ‘strategis’ dalam KLHS utamanya karena kajian lingkungan tersebut dilaksanakan pada tahap awal dari proses perencanaan pembangunan. Pada tahap awal proses pengambilan keputusan suatu Kebijakan, Rencana atau Program (KRP) terdapat berbagai alternative yang belum tertutup oleh keputusan tertentu. Dengan demikian, sebuah studi dampak lingkungan atas KRP memberi kesempatan untuk memasukkan aspek lingkungan hidup dalam proses perencanaan pada tahap sangat awal sehingga dapat sepenuhnya memperkirakan dampak

²¹ *Ibid.*

²² Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2009), hlm.139.

²³ *Ibid.*

²⁴ Bandingkan dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup “Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri dari salah satunya ialah KLHS”.

lingkungan potensial, termasuk yang bersifat kumulatif jangka panjang dan sinergistik baik pada tingkat lokal, regional, nasional, maupun global. Dengan kata lain KLHS bergerak di bagian hulu pengambilan keputusan, yaitu dalam KRP.²⁵

Projek kereta api cepat dilakukan tanpa membuat KLHS terlebih dahulu, hal ini tidak sesuai dengan UUPPLH yang menyatakan bahwa KLHS dibuat sebelum Kebijakan, Rencana dan Program dilakukan. Kedudukan KLHS sendiri berbeda dengan AMDAL yang menjadi syarat bagi terbitnya izin lingkungan. KLHS hanya berfungsi untuk memastikan bahwa sebuah kebijakan, rencana maupun program berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Hal ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah tidak ada batasan waktu dalam pelaksanaan KLHS, meskipun undang-undang mengatur KLHS dilaksanakan di awal, tapi peraturan PP KLHS sendiri baru ditandatangani oleh Presiden di bulan Oktober 2016, sehingga dalam pedoman pelaksanaannya pada saat bergulirnya rencana Kereta Api Cepat belum ada, hal ini menjadi alasan tidak dilaksanakannya KLHS, meskipun demikian jika sebuah Kebijakan, Rencana atau Program sudah dijalankan, KLHS bisa tetap dilaksanakan untuk memastikan bahwa Kebijakan, Rencana dan Program tersebut menerapkan prinsip-prinsip Pembangunan Berkelanjutan. Di sisi lain, belum adanya sanksi bagi tidak dilakukannya KLHS juga membuat kedudukan KLHS sebagai instrumen pengendalian lemah, karena seolah-olah tidak ada kerugian bagi pemerintah jika tidak melakukan KLHS.

Tata Ruang adalah salah satu instrumen penataan hukum lingkungan. Penerapan tata ruang bertujuan mewujudkan keharmonisan lingkungan alam dan lingkungan buatan, mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan serta melindungi fungsi ruang dan mencegah dampak negatif terhadap lingkungan dalam pemanfaatan ruang. Berdasarkan pengertian ini, tata ruang berfungsi sebagai pengendali dalam proses pemanfaatan ruang. Penetapan Tata Ruang ini dilakukan melalui proses Perencanaan. Perencanaan merupakan objek dari hukum administrasi negara. Dalam perspektif Hukum Administras negara, rencana dikategorikan sebagai instrumen pemerintah yang sifat hukumnya berada di antara peraturan kebijaksanaan, peraturan perundang-undangan dan ketetapan²⁶. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib²⁷. Suatu rencana yang ditetapkan dalam suatu Undang-Undang memiliki kekuatan hukum yang tetap. Artinya pelanggaran terhadap rencana tersebut merupakan pelanggaran hukum.

Undang-Undang Penataan Ruang mengatur tentang Perencanaan Ruang, Pemanfaatan Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Aspek hukum administrasi, khususnya perizinan menjadi aspek yang paling menonjol dari Undang-Undang tersebut. Adapun jenis pelanggaran di bidang penataan ruang terdapat dalam pasal-pasal sebagai berikut:

“Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib: a. menaati rencana tata ruang yang

²⁵ Chay Asdak, *Kajian Lingkungan Hidup Strategis: Jalan Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hlm. 16.

²⁶ Hasni, *Op.Cit*, hlm.9.

²⁷ *Ibid*, hlm. 11.

telah ditetapkan; b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.”²⁸

Ketentuan dalam Pasal di atas, apabila dilanggar akan dikenakan sanksi administratif.²⁹ Sanksi administratif tersebut dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang; dan/atau denda administratif.³⁰

“Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah). (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).”³¹

“Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang

dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah). (4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).”³²

“Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”³³

“Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).”³⁴

“Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud

²⁸ Pasal 61 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁹ Bandingkan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³⁰ Bandingkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³¹ Pasal 69 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³² Pasal 70 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³³ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³⁴ Pasal 72 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).(2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak hormat dari jabatannya.”³⁵

“Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72 dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72.(2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa: a. pencabutan izin usaha; dan/atau b. pencabutan status badan hukum.”³⁶

Dalam hal Kereta Api Jakarta-Bandung, tidak tercantumnya proyek ini dalam RTRW Kota/Kabupaten bisa ditafsirkan sebagai tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Selain itu, kondisi ini juga bisa dikategorikan sebagai pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin peruntukannya. Unsur-unsur ini merupakan unsur pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi administrasi dan pidana. Meskipun demikian, unsur pelanggaran ini menjadi hilang dikarenakan munculnya Perpres No. 26 Tahun 2015, yang memerintahkan setiap kepala daerah untuk mengakomodasi proyek kereta api Jakarta-Bandung ini dalam RTRW-nya. Akibat adanya Perpres ini, setiap daerah melakukan penyesuaian Rencana Tata Ruang Wilayahnya. Penyesuaian ini, meskipun prosesnya terbalik bisa dikategorikan sebagai

bentuk penataan hukum, dimana suatu proyek/kegiatan di dalam melakukan pemanfaatan ruang, harus berdasarkan RTRW.

Walaupun demikian, keluarnya Perpres No. 26 Tahun 2015 sebetulnya menyalahi Undang-Undang, karena berisi perintah pada kementerian dan pemerintahan daerah untuk melakukan suatu tindakan yang kewenangan asalnya sudah diatur dalam Undang-Undang. Secara umum, fungsi Peraturan Presiden adalah, sebagai berikut³⁷:

- 1 menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. (sesuai Pasal 4 ayat 1 UUD 1945);
- 2 menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya;
- 3 menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah meskipun tidak tegas-tegas menyebutkannya.

Perencanaan proyek seharusnya direncanakan melalui dokumen-dokumen perencanaan seperti KLHS dan RTRW, sementara perpres bukanlah dokumen perencanaan dan mempunyai fungsi yang berbeda serta telah disebutkan bahwa dalam perpres hanya mengatur lebih lanjut dalam PP atau Permen, bukan mengatur lagi apa yang telah diatur dalam UU. Peraturan Presiden seharusnya tidak dijadikan alat untuk memaksakan kepentingan pusat dengan dalih demi kepentingan pembangunan nasional. Hal ini tentunya interpretasi yang terlalu jauh bagi teori hukum sebagai sarana pembangunan.

³⁵ Pasal 73 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³⁶ Pasal 74 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³⁷ Pasal 6 TAP MPR No.III/MPR/2000.

Substansi dari Perpres tersebut telah memaksa pemerintah daerah untuk menyesuaikan rencana pembangunan daerah dengan rencana pembangunan pusat, hal ini bertentangan terlebih jika rencana pembangunan tersebut tidak melalui tahapan yang seharusnya, sehingga dapat mengubah rencana-rencana daerah yang lebih ramah lingkungan.

Dalam proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung ini berkaitan dengan fungsi izin sebagai perencanaan sangat terlihat bahwa sebelumnya proyek ini memang tidak ada dalam perencanaan pembangunan nasional maupun daerah Jawa Barat. Selain itu, fungsi izin sebagai pengendalian pun dirasa cacat karena keluarnya izin bahkan tidak melalui proses yang seharusnya dijelaskan oleh undang-undang.

Dokumen lingkungan hidup Andal dalam AMDAL Kereta Api Cepat hasil evaluasi dampak menunjukkan bahwa terdapat dampak penting bersifat negatif sebanyak 22 dampak dan dampak yang bersifat positif sebanyak 7 dampak, serta dampak tidak penting ada 6 dampak.³⁸ Instrumen pencegahan wajib dibuat oleh pemerintah dan pemerintah daerah karena memuat daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Menurut WALHI, penyusunan dokumen lingkungan hidup (AMDAL) yang terlalu cepat akan berakibat pada kesalahan penyusunan seperti : ruang lingkup penyusunan AMDAL, keterlibatan masyarakat, dampak penting. Setidaknya ada 4 regulasi yang berpotensi dilanggar yaitu undang-undang nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 2012

tentang izin lingkungan dan Permen LH nomor 16 Tahun 2012 tentang pedoman penyusunan dokumen Amdal. Hal ini diperkuat dalam diskusi terbatas pembangunan Kereta Api Cepat pada tanggal 5 dan 26 Oktober 2016, pembahas yang hadir pada saat itu baik dari BPLHD, BAPPEDA, Akademisi dan WALHI menyatakan bahwa pembuatan AMDAL dalam proyek pembangunan kereta api cepat ini dilakukan secara terburu-buru dan dipaksakan. Sehingga dikhawatirkan data-data dan pengukuran yang digunakan kurang akurat. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip kehati-hatian sebagai prinsip dasar dalam pengelolaan lingkungan tidak digunakan dalam pembuatan AMDAL yang menjadi dasar keluarnya izin lingkungan bagi proyek kereta api cepat tersebut.³⁹

D. Penutup

Penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Oleh karena itu proses pembangunan dan aktifitas kegiatan manusia lainnya yang terjadi di dalam ruang wilayah tersebut diatur oleh Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Belum masuknya Proyek Kereta Jakarta-Bandung ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang dilewati, menjadi hambatan bagi pelaksanaan proyek ini dan menunjukkan bahwa pemerintah masih belum konsisten dalam penerapan RTRW sebagai dasar Pembangunan.

Tata Ruang dalam hukum lingkungan merupakan instrumen penataan hukum dalam rangka terselenggaranya pembangunan

³⁸ Wawancara dengan Walhi Eksekutif Nasional, 28 Juli 2016.

³⁹ Nadia Astriani dan Yusuf S Zamil, *Op.Cit.*, hlm. 25.

berkelanjutan. Tata Ruang yang baik akan mewujudkan keharmonisan lingkungan alam dan lingkungan buatan, keterpaduan penggunaan sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia dalam pembangunan, dan melindungi serta mencegah dampak negatif pembangunan (pemanfaatan ruang) terhadap lingkungan. Pembangunan Kereta Cepat seharusnya mengikuti RTRW yang telah ada, pada kenyataannya di lapangan, melalui Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Kereta Cepat antara Jakarta dan Bandung, Presiden memerintahkan Kepala Daerah yang daerahnya dilalui proek Kereta Api cepat ini untuk melakukan penyesuaian rencana tata ruang, Kota dan Kabupaten diharapkan menyesuaikan RTRW daerahnya dengan rencana pembangunan. Penyesuaian dapat dilakukan melalui cara revisi RTRW. Meskipun demikian revisi RTRW juga tidak dapat dilakukan secara tiba-tiba, Undang-Undang Penataan Ruang menyebutkan bahwa revisi bisa dilakukan satu kali dalam 5 tahun. Sehingga tidak mudah melakukan revisi terhadap RTRW yang sudah terbit.

Penegakan hukum dalam penataan ruang bertitik berat pada ketaatan terhadap Rencana Tata Ruang dan Perizinan. Dalam hal Kereta Api Jakarta-Bandung, tidak tercantumnya proyek ini dalam RTRW Kota/Kabupaten bisa ditafsirkan sebagai tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Selain itu, kondisi ini juga bisa dikategorikan sebagai pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin peruntukannya. Unsur-unsur ini merupakan unsur pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi administrasi dan pidana. Meskipun demikian, unsur pelanggaran ini menjadi hilang dikarenakan munculnya Perpres No. 26 Tahun 2015, yang memerintahkan setiap

kepala daerah untuk mengakomodasi proyek kereta api Jakarta-Bandung ini dalam RTRW-nya. Keluarnya Perpres ini sebetulnya menyalahi Undang-Undang, karena berisi perintah pada kementerian dan pemerintahan daerah melakukan suatu tindakan yang kewenangan asalnya sudah diatur dalam Undang-Undang. Hal ini tentunya interpretasi yang terlalu jauh bagi teori hukum sebagai sarana pembangunan. Peraturan Presiden bukanlah alat untuk memaksakan kepentingan pusat dengan dalih demi kepentingan pembangunan nasional. Sebaliknya pemerintah harus lebih konsisten dalam memilih proyek yang sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Asdak, Chay, *Kajian Lingkungan Hidup Strategis: Jalan Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012)
- Danusaputro, Munadjat, *Hukum Lingkungan, Buku 1 : Umum*, (Bandung: Binacipta, 1980)
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah: dalam konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008)
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII-Press, 2003)
- Husin, Sukanda, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2009)
- Imami, A Dajaan, Amiruddin, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*, (Bandung: Logoz Publishing, 2014)
- Rangkuti, Sundari, Siti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, Cetakan III, 2003)

Makalah/Artikel/Laporan/Hasil Penelitian

- A Dajaan, Amiruddin et. al, "Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan, Prosiding Seminar Nasional & Kongres Pembina Hukum

Lingkungan se – Indonesia”, (Bandung: Logoz, 2013)

Astriani, Nadia dan Yusuf S Zamil, Laporan Penelitian Hibah Pengembangan Kompetensi Riset Dosen Unpad, “Peran Instrumen Penataan Lingkungan dalam Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung”, (Bandung: 2016)

Djajadiningrat, Surna T., “Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan”, *Jurnal Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 1994)

Kusumaatmadja, Mochtar, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional dalam M Daud Silalahi “Pembangunan Berkelanjutan dalam rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) Sumber Daya Alam yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi”, (Bandung: 2003)

Syarif, La Ode dan Andri Wibisana (Editor), “Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus”, (USAID: 2015)

Internet

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Jawa Barat (Walhi Jabar), “Catatan Akhir Tahun Ruang dan Lingkungan Hidup Jawa Barat 2016: Krisis dan Darurat Bencana Ekologis di Jawa Barat”, <http://www.walhijabar.org/2016/12/29/catatan-akhir-tahun-ruang-dan-lingkungan-hidup-jawa-barat-2016-krisis-dan-darurat-bencana-ekologis-di-jawa-barat/> (diakses 29 Maret 2017)

Peraturan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang jo. Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2010 tentang Perubahan Perda Nomor 9 Tahun 2008 tentang RPJPD Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

"Halaman ini dikosongkan"