Jurnal Kajian Ruang Sosial-Budaya

ARTIKEL

HUKUM MENATA RUANG: SEBUAH TINJAUAN SOSIO-YURIDIS ATAS RUANG TERBUKA HIJAU DI KOTA MALANG

Purnawan Dwikora Negara[1]

Membicarakan ruang dalam perspektif sosio-yuridis adalah sangat menarik karena dari ruang itulah kita dapat membaca gambaran hukum yang sebenarnya atas ruang, atas perilaku masyarakat dan pengambil kebijakan atas ruang tersebut, atau bahkan atas teks aturan yang mengaturnya. Gambaran hukum itu juga untuk menjawab lebih dalam atas pertanyaan: apa peran hukum formal dalam perkembangan dan pengembangan ruang urban di Indonesia? Lalu, apa hubungannya dengan Malang? Artikel ini hendak berpendapat bahwa bekerjanya hukum atas ruang di Indonesia dapat dibaca dari pernak-pernik eksploitasi atas Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang terjadi di Kota Malang.
Kata kunci: ruang publik, kawasan urban, perspektif sosio-yuridis

Discussing space in socio-juridical perspective is very interesting because it can help us to assess juridical system toward space, human behavior, public policy, or even regulating text. Such face of law addresses deeper questions on: what is the role of formalistic law on the development and growth of urban space in Indonesia? How does it connect to Malang? The article argues that we can understand law enforcement on space in Indonesia through a series of critical readings into the exploitation of Public Green Space in Malang.
Keywords: public space, urban, socio-juridical perspective

Malang adalah kota yang menarik dari sisi isu lingkungan (tata ruang, kenyamanan ekologis), karena orang telah banyak menaruh harapan besar padanya mulai dari sanjungan: *Paris van East Java*, kota yang kondisi alamnya (lingkungannya) indah bagaikan Paris di Jawa Timur; Kota Pariwisata; Kota Bunga; bahkan Kota Dingin karena iklimnya yang sejuk dikelilingi pegunungan (Bromo, Semeru, Arjuno, Anjasmoro, Panderman, Kawi). Namun, Malang juga diselimuti paradoks: kota yang selalu banjir (birokrat lebih senang menyebutnya dengan "genangan"), tidak sejuk lagi, identik dengan kemacetan, kota ruko (ketimbang jargonnya kota bunga), RTH yang berkurang, hingga kota mal yang dibangun dengan

[1] Fakultas Hukum, Universitas Widya Gama Malang. Email: purnawan_dn@widyagama.ac.id.

© Purnawan Dwikora Negara, 2018
Jurnal Kajian Ruang Sosial-Budaya, Vol. 1, No. 2, 2018, hlm. 205-217.

Cara mengutip artikel ini, mengacu gaya selikung *American Sociological Association* (ASA):
Negara, Purnawan Dwikora. 2018. "Hukum Menata Ruang: Sebuah Tinjauan Sosio-Yuridis atas Ruang Terbuka Hijau di Kota Malang," *Jurnal Kajian Ruang Sosial-Budaya* 1(2):205-217
DOI:10.21776/ub.sosiologi.jkrsb.2018.001.2.07

mengeksploitasi RTH-nya. Banyak orang menyebut kota ini lambat laun sedang menuju bunuh diri lingkungan, mengundang bencananya sendiri. Bukan bencana yang diakibatkan gunung-gunung sekitarnya longsor dan mengirim banjir, namun yang diakibatkan pencemaran/perusakan kebijakan. Kebijakan belum menghormati ruang, kebijakan yang mengidentikkan ruang sebagai uang. Malang sedang dibangun dengan memalangkan Malang lewat ruangnya.

Ketika menyebut "ruang" terdapat kecenderungan sebagian besar orang memahaminya sebagai semata-mata *elemen geografi*. Bahkan, kalau diperluas dengan melihat unsur-unsur Ruang Terbuka Hijau (RTH), antara lain hutan kota, taman kota, bantaran sungai, jalur hijau, ruang itu semata-mata dipahami pula sebagai *lanskap ekologis*. Definisi RTH, menurut Permendagri No. 1/2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan adalah "bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika." Pemerintah Kota Malang dalam Perda No. 3/2003 tentang Pengelolaan Pertamanan Kota dan Dekorasi Kota mendefinisikan RTH sebagai "bagian dari kota yang tidak didirikan bangunan atau sedikit mungkin unsur bangunan, terdiri dari unsur alam (antara lain vegetasi dan air) dan unsur binaan antara lain taman kota, jalur hijau, pohon-pohon pelindung tepi jalan, hutan kota, kebun bibit, pot-pot kota, pemakaman, pertanian kota yang berfungsi meningkatkan kualitas lingkungan." Demikian juga Perda No. 4/2011 tentang RTRW Kota Malang 2010-2014 menyebut RTH sebagai "area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam." Bahkan lebih luas secara nasional lewat UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, RTH didefinisikan sebagai "area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam."

Beberapa definisi tersebut jelas menunjukkan kesan yang kuat bahwa penekanan atas ruang lebih kepada penekanannya sebagai lanskap ekologis. Namun beberapa hal perlu digarisbawahi terkait RTH bisa terjadi karena fenomena alam (telah ada sebelumnya secara alami) dan karena adanya intervensi manusia (ditanami, jika itu hutan kota atau taman), serta ditetapkan kebijakan sebagai sebuah wilayah ditetapkan sebagai RTH. Di sinilah kita menemukan bahwa RTH itu ternyata tidak lagi semata-mata representasi fakta ekologis, melainkan juga sebuah lanskap yang juga dikonstruksikan secara sosial untuk memenuhi beberapa fungsi menopang kehidupan manusia.

Memperkuat pandangan bahwa ruang sebagai konstruksi sosial, kita juga bisa menegaskan sebuah pandangan bahwa ruang adalah konstruksi hukum yang telah memosisikan ruang sebagai subjek hukum yang memiliki hak hukum. Penegasan ini bisa dipahami dari Konstitusi UUD 1945 Pasal 25A, yang menyatakan, "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya

ditetapkan dengan undang-undang." Dengan demikian, menurut konstitusi, secara nasional wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan batas-batasnya diberikan hak-hak hukum. Kata "*nya*" dalam "hak-hak*nya*" dimaksudkan wilayah Indonesia, atau lingkungan Indonesia, atau ruang Indonesia (Asshiddiqie, 2009). UUD 1945 hasil amandemen, secara tersurat maupun tersirat, telah mengakui adanya hak asasi dari lingkungan maupun hak konstitusional dari lingkungan. Pemikiran ini merupakan pengembangan dari pemikiran Christopher Stones (2010) yang dikenal luas di Amerika Serikat lewat tulisannya *Should Trees Have Standing?: Toward Legal Rights for Natural Objects* (edisi pertama 1972).

Hukum Indonesia kemudian memunculkan pengakuan bahwa lingkungan itu adalah subjek hukum. Artinya, lingkungan harus dianggap sebagai subjek kekuasaan dan memiliki hak asasi (bukan hanya manusia saja yang memiliki hak asasi), yaitu hak asasi untuk tidak dirusak dan diganggu keseimbangannya. Lebih lanjut, Asshiddiqie (2009) melihat bahwa sistem kekuasaan negara ada karena lingkungan (alam semesta) dipandang sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sehingga dia pun juga memiliki kedaulatan lingkungan atau *ekokrasi*. Pandangan *ekokrasi* ini telah diadopsi UUD 1945 dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) yang menegaskan bahwa bangsa Indonesia tidak diperbolehkan melakukan usaha-usaha pembangunan yang merusak alam dan tidak berorientasi pada wawasan lingkungan. Banyak kebijakan pembangunan bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 dan dituangkan dalam bentuk UU yang mengikat secara hukum. UU yang berisi kebijakan yang bertentangan dengan UUD itu bisa dibatalkan melalui mekanisme peradilan konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Artinya, pada alam (baca: ruang) diakui adanya kekuasaan dan hak asasinya sendiri yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun *(inalienable rights)*. Alam diakui memiliki kedaulatannya sendiri. Oleh karena itu, selain rakyat sebagai manusia yang berdaulat, alam juga berdaulat.

Ruang bukan semata konstruksi fisik yang mati, tetapi juga konstruksi sosial dan konstruksi hukum yang hidup dan penuh dinamika. Bahkan, secara luas bila kita melambung melampaui RTH kota dan bila ruang itu adalah dirupakan sebagai kawasan hutan, menurut Safitri (2013), ruang itu adalah juga *alamat kebudayaan.* Hutan (baca: ruang) adalah wilayah di mana kita bisa menyatakan bahwa di situlah kebudayaan suatu komunitas ditemukan. Hal ini dapat pula diimplementasikan dalam memaknai ruang-ruang kota sebagai alamat kebudayaan komunitas di perkotaan. Dengan memahami bahwa ruang sebagai alamat kebudayaan, ikatan antara komunitas terhadap ruang itu sangat kuat. Terdapat rasionalitas yang sering tidak mudah ditransfer menggunakan logika positivistik untuk menyatakan bagaimana pertimbangan mempertahankan identitas kebudayaan menjadi dasar terkuat untuk mempertahankan ruang bagi komunitas tersebut.

Jadi, ruang bukan sesuatu yang kosong. Di sana ada hak-hak hukum manusia. Bahkan sekalipun tidak ada manusianya di sana, masih ada hak-hak hukum atas ruang atau lingkungan itu sendiri. Nilai-nilai Indonesia telah lama mengakui (sebelum pemikiran hukum Barat) bahwa

makhluk selain manusia (tumbuhan, hewan, dan benda mati) merupakan bagian dari masyarakat yang harus dihormati hak-haknya karena kedudukannya sama. Gambaran ruang sebagai sesuatu yang tidak kosong dalam nilai-nilai masyarakat Indonesia itu digambarkan secara tepat oleh Satjipto Rahardjo (2009) dengan menyebut bahwa masyarakat Indonesia itu masyarakat *ekososial*, yaitu masyarakat yang merupakan sistem jaringan dan jalinan hubungan antara orang dengan orang, yang hidup dan bertempat tinggal di wilayah tertentu di mana masyarakat itu tinggal di lingkungan fisik-organis dan lingkungan transendental. Oleh karena itu, adaptasi dan mendayagunakan sumber-sumber daya lingkungan fisik-organis itu harus diseimbangkan atau disandarkan pada lingkungan transendental (kekuatan di luar manusia). Bangunan sosial itu berakar pada dunia fisik-organis tersebut. Dengan kata lain, bangunan sosial tempat manusia Indonesia hidup dan berada merupakan suatu sistem komposit, yaitu terdiri atas komponen sosial dan ekologi yang saling berkaitan dan bergantungan, serta dipengaruhi kekuatan kebatinan yang transendental.

Iman Sudiyat (1998) menambahkan bahwa perilaku atas ruang tersebut membuktikan adanya nilai dasar/pandangan kosmologi masyarakat Indonesia (adat), sehingga "manusia memandang seluruh isi alam semesta (lingkungan) seperti hewan, tumbuh-tumbuhan, dan benda non hayati sebagai teman/kawan/saudara. Ia merasa bahagia kalau hidupnya dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan alam (teman/kawan/saudaranya itu)." Sudiyat menambahkan lagi bahwa alam pikir masyarakat Indonesia adalah "peran serta integral-harmonis ke dalam kehidupan alam semesta" yang mendambakan suasana selaras, serasi, seimbang, dinamis di dalam hidup bermasyarakat. Harmonisasi alam semesta ini merupakan refleksi dari penghormatan bahwa manusia hidup juga harus menghormati makhluk lain, hewan, tumbuh-tumbuhan, benda non-hayati dan kekuatan-kekuatan pelindung. Manusia dan unsur lainnya itu menjadi bagian dari masyarakat alam semesta.

Ketidakberdayaan Hukum Masyarakat atas Ruang

Bila ruang dianggap *kosong* oleh pengambil kebijakan, yang terjadi adalah ruang bisa disusupi selera penguasa. Padahal, ruang tidak pernah kosong di sana ada hak-hak hukum dari subjek hukumnya. Oleh karena itu, kebijakan atas ruang harus dibangun berdasarkan proses konsultasi dan partisipasi yang luas dan sejati antara masyarakat dengan pemerintah dalam berbagai level selaku pengambil kebijakan (Safitri, 2013).

Menurut Konvensi Montevideo 1933, unsur terbentuknya sebuah negara adalah: 1) rakyat; 2) wilayah; 3) pemerintah; dan 4) pengakuan negara lain. Syarat pada poin #2 merupakan representasi ruang. Dalam ruang itu ada rakyat dan pemerintah. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi memberikan mandatnya pada pemerintah untuk menjalankan negara. Dalam menjalankan roda pemerintahan pengelolaan negara, pemerintah menuangkannya dalam kebijakan. Pemerintah tidak bisa secara sepihak menentukannya. Pemerintah harus melakukan konsultasi dan membuka ruang partisipasi yang luas kepada rakyat atau masyarakat. Adanya

unsur negara berupa pemerintah dan rakyat menandakan adanya ruang komunikasi antara keduanya, yakni komunikasi yang timbal-balik (partisipasi).

Arimbi (1994) mengemukakan bahwa suatu proses yang melibatkan masyarakat umum dikenal sebagai peran-serta masyarakat (partisipasi)—proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat atas suatu proses kegiatan dan masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang. Secara sederhana hal itu ditakrifkan sebagai *feed-forward information* (komunikasi dari pemerintah ke masyarakat tentang suatu kebijakan) dan *feedback information* (komunikasi dari masyarakat ke pemerintah atas kebijakan itu).

Tujuan dari peran-serta masyarakat sejak tahap perencanaan adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan *(public interest)*. Hal ini untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan lingkungan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak kegiatan dan kelompok kepentingan *(interest groups)*. Para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan, dan harapan dari masyarakat dan kelompok tersebut dan menuangkannya dalam konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu akan menolong pengambil keputusan untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang positif dari berbagai faktor.

Jaminan peran serta atas ruang secara nasional diatur dalam UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang *jo* PP No. 68/2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Peran masyarakat dalam penataan ruang pada tahap perencanaan adalah memberikan masukan terhadap perencanaan dan kerjasama dengan pemerintah dalam perencanaan. Peran dalam pemanfaatan ruang adalah memberi masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang; kerjasama dengan pemerintah dalam pemanfaatan; kegiatan memanfaatkan ruang sesuai kearifan lokal dan rencana tata ruang; peningkatan efisiensi, efektivitas dan keserasian; menjaga kepentingan hankam, memelihara kelestarian lingkungan hidup dan SDA; dan kegiatan investasi. Dalam hal pengendalian pemanfaatan, peran masyarakat antara lain: memberi masukan peraturan zonasi, perizinan, insentif dan disinsentif, sanksi; keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi; pelaporan dalam hal menemukan dugaan penyimpangan; pengajuan keberatan terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai.

Sedangkan di wilayah Kota Malang, Perda No. 4/ 2011 tentang RTRW Kota Malang 2010-2030, peran serta masyarakat, antara lain: memberi masukan dalam penentuan arah pengembangan wilayah; mengidentifikasi pelbagai potensi dan masalah; memberi masukkan dalam merumuskan perencanaan tata ruang wilayah; memberi informasi, saran, pertimbangan atau pendapat; mengajukan tanggapan terhadap rancangan rencana tata ruang dan wilayah.

Sementara itu, terminologi yang digunakan untuk peran serta bermacam-macam, bahkan dicampuradukkan, ada yang menggunakan terminologi: peran serta, partisipasi, dan peran. Bila dianalisis, terhadap bentuk-bentuk peran serta masyarakat itu, tampak bahwa bila meminjam pengklasifikasian Cormick (dalam Arimbi dan Santoso, 1993) dapatlah dikatakan bentuk-

bentuk peran serta itu masih bersifat semu *(lips service)* belaka. Hukum belum memberikan ruang peran serta yang bersifat substantif. Dalam peran-serta tersebut tampak posisi pemerintah masih bersifat dominan yaitu dengan ditempatkannya posisi pemerintah masih sebagai aktor utama yang menentukan keputusan. Masyarakat masih ditempatkan sebagai posisi latar atau penonton atas keputusan yang diambil oleh pemerintah (penguasa/pengambil kebijakan), bila terdapat keputusan atas proyek-proyek pembangunan yang akan memberikan dampak kepada masyarakat atas ruang/lingkungan/SDA di mana masyarakat itu berada. Masyarakat hanya menjadi objek dari peran serta dalam pembangunan.

Posisi penempatan yang tak seimbang ini dapat dilihat dari ditonjolkannya terminologi hukum atau kata-kata (yang dijumpai beberapa kali) memberikan "saran", "pendapat", "pertimbangan", "usul" ataupun menyampaikan "keberatan", "pengaduan", "informasi", "laporan". Terminologi hukum itu memberikan makna bahwa aktor penentu keputusan adalah pihak yang memiliki kekuasaan *(in power)*. Atas keberatan masyarakat atas suatu proyek pembangunan atau investasi yang dinilai masyarakat merugikan dirinya dan ruang/lingkungan atau saran masyarakat yang meminta proyek itu untuk dihentikan tetap diterima oleh pemerintah. Soal dipakai atau dipertimbangkan adalah tergantung pada pemerintah.

Masyarakat tetap tidak berdaya seandainya keberatannya—sekalipun disertai dengan bukti-bukti yang kuat atas studi lingkungan, yang membenarkan/mendukung temuan masyarakat itu—tidak dijumpai dalam peraturan perundang-undangan terminologi hukum seperti: ikut terlibat di dalam proses pengambilan keputusan, atau ikut memutuskan secara bersama-sama; ataupun, penolakan. Terminologi ini cenderung tidak pernah dikedepankan. Padahal, melihat klasifikasi Cormick (dalam Arimbi dan Santoso, 1993), hal ini merupakan bagian dari peran-serta yang utama, yaitu peran-serta yang substantif. Implikasinya adalah makna peran-serta digiring ke arah formulasi yang terbatas pada apa yang diinginkan dan didefinisikan oleh pemerintah. Bentuk-bentuk peran serta yang dipandang sebagai peran serta masyarakat terhadap ruang/lingkungan itu menurut persepsi pemerintah. Sementara itu, masyarakat yang mengajukan saran yang berupa kritik, menolak, atau keinginan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan, yang berkaitan dengan ruang/lingkungan dipandang sebagai bukan peran-serta dan karenanya dipandang *melawan* atau *menentang* kegiatan-kegiatan pembangunan pemerintah (Negara, 1998).

Dicampuradukkannya atau dimanipulasinya terminologi yuridis "peran-serta masyarakat" menjadi terminologi "peran" menunjukkan potensi yang sangat besar untuk memanipulasi program peran-serta masyarakat menjadi suatu cara yang mengelabui (*devious method*) dan mengurangi kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi suatu proses pengambilan keputusan. Hal ini malah mengesankan pemerintah tidak secara sungguh-sungguh hendak mengatur peran-serta masyarakat itu**.** Pada satu sisi, dapat kita lihat penggunaan terminologi "peran serta" untuk menjelaskan keterlibatan masyarakat dalam proses-proses pembangunan dalam arti partisipasi; namun pada sisi lain, partisipasi itu dimanipulasi dalam terminologi

"peran" saja. Padahal, dua terminologi itu memiliki pengertian yang bertolak belakang. Kata "peran serta" berasal dari Bahasa Inggris *participate*, yang menurut *Black's Law Dictionary*, "to receive or have a part of or share" (Black, 1990). Yaitu, suatu kondisi untuk menerima atau mengambil bagian dari sesuatu aktivitas atau suatu aktivitas utuk berbagi (tentunya dalam masyarakat). Sementara itu "peran" berasal dari terjemahan Bahasa Inggris *role*, yang menurut Mason (dalam Bary, 1995), adalah seperangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Harapan-harapan tersebut merupakan imbangan dari norma-norma sosial sehingga dapat dikatakan peran-peran itu ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat. Artinya, seseorang diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat di dalam pekerjaannya dan dalam pekerjaan-pekerjaan lainnya. Menurut Soekanto (2002), "peran" *(role)* merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran. Pengertian "peranan" adalah suatu perilaku yang diharapkan orang lain dari seseorang yang menduduki status itu. Jadi, dari penjelasan itu yang dimaksudkan dengan "peran" merupakan kewajiban-kewajiban dan keharusan-keharusan yang dilakukan seseorang karena kedudukannya dalam status tertentu di masyarakat atau lingkungan di mana dia berada.

Dari paparan tersebut tampak jelas bahwa secara sosiologis terdapat perbedaan hakiki antara terminologi "peran serta" dengan "peran", namun dalam bahasa perundang-undangan kedua istilah yang berkaitan dengan ruang itu telah dicampuradukkan menjadi satu. Yang terjadi adalah masyarakat dimanipulasi oleh otoritas pemegang kekuasaan dengan cara melegalkan kata "peran" menjadi "peran serta" melalui produk hukum yang ada. Dengan demikian, partisipasi masyarakat di bidang ruang/lingkungan di Indonesia telah dijebak melalui penggunaan kata "peran" yang sebenarnya tidak mempunyai makna partisipasi dan dikamuflasekan dalam pelaksanaannya bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia seolah-olah mengatur partisipasi. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila masyarakat berada di dalam posisi yang tidak berdaya manakala akan memperjuangkan hak-haknya di bidang lingkungan/SDA/ruang karena ruang partisipasinya tidak sepenuhnya diberikan. Pemerintah telah menegaskannya agar mereka tidak terlibat di dalam pengambilan keputusan.

Menurut Nurjaya (2009), dalam konteks SDA (termasuk ruang di dalamnya) hukum negara atasnya merupakan hukum yang sentralistik bahkan seringkali negara dengan hukumnya melakukan distorsi dengan menghindarkan fakta historis keberadaan masyarakat. UUD 1945 telah mengamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3)-nya, yang menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Hakikat "dikuasai oleh negara" bukanlah seketika berarti "memiliki", namun mengandung kewajiban di bidang hukum publik untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan, dan menentukan hak-

hak yang dapat dipunyai di atasnya, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum atasnya.

Dengan demikian yang terjadi adalah: *pertama*, pemerintah telah memberikan interpretasi sempit dan tunggal atas terminologi negara (*state*), yang semata-mata diinterpretasikan sebatas "pemerintah", bukan lagi pemerintah *dan* rakyat; *kedua*, implikasi dari manipulasi interpretasi negara seperti itu kemudian menciptakan relasi yang bercorak super- dan subordinasi antara pemerintah dengan rakyat, rakyat diposisikan sebagai subordinasi yang bersifat bawahan (*inferior*) sedangkan pemerintah berada pada posisi superordinat yang memiliki peran sebagai atasan (*superior*); dan, *ketiga*, pola hubungan super- dan subordinasi itu berimplikasi pada pilihan paradigma pembangunan yang digunakan, yaitu pembangunan yang berbasis pemerintah bukan negara (pemerintah *dan* rakyat). Akibatnya, untuk mendukung dan mengamankan paradigma tersebut, pemerintah kemudian menciptakan instrumen hukum yang bukan bermakna hukum negara (*state law*) namun hukum pemerintah (*government law*) yang lebih merupakan hukum birokrasi (*bureaucratic law*). Sebagaimana yang diungkapkan Unger (1976),

> Bureaucratic law consists of explicit rules established and enforced by an identifiable government. ... The reason for calling this type of law bureaucratic is that it belongs peculiarly to the province of centralized rulers and their specialized staff. It is a law deliberately imposed by government rather than spontaneously produced by society.

Hukum Birokrasi kemudian dikemas dengan predikat hukum nasional. Secara sistematis mengekspresikan kekuasaan birokrasi dalam pengelolaan ruang/SDA yang cenderung bercorak represif, yang bercirikan: hak-hak masyarakat dirumuskan secara ambigu (pada satu sisi diakui keberadaannya, tetapi pada sisi lain dibatasi secara mutlak dan bahkan secara eksplisit diabaikan keberadaannya); menonjolkan pengaturan sanksi-sanksi pidana bagi masyarakat yang melanggar norma hukum, tetapi tidak berlaku bagi aparat pemerintah yang tidak melakukan kewajiban-kewajibannya; dan, mengedepankan penampilan petugas-petugas hukum (*legal aparatus*) dengan pendekatan sekuriti (*security approach*).

Paradoks Tata Ruang Malang

Bila diturunkan pada kasus Kota Malang, gambaran atas ketidakberdayaan ruang masyarakat dapat dicermati dari narasi pengalaman berikut ini. Pakar pendidikan Abdul Wahab (dalam Negara, 2003) menyatakan bahwa bidang pertama perkembangan sosial anak adalah proses sosialisasi anak dengan ekologi tempat si anak itu tumbuh. Kebijakan ekonomi Orde Baru yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi harus dibayar mahal dengan terjadinya distorsi atas perkembangan pendidikan sosial anak di segala bidang. Salah satunya adalah distorsi ekologi/lingkungan (ruang) tempat anak itu tumbuh. Ruang gerak anak di alam bebas, khususnya di kawasan perkotaan, menjadi berkurang karena kebijakan yang menjadikan ruang publik seperti RTH (tanah lapang, taman, hutan kota) menjadi ruang-ruang ekonomi semata,

seperti perumahan mewah, mal-mal, pabrik-pabrik, di mana tempat-tempat itu semestinya menjadi sarana anak kota bersosialisasi dengan alam.

Di Malang, eskalasi itu mulai terlihat awal tahun 90-an. Kita bisa lihat Taman Indrokilo yang saat itu merupakan tempat anak-anak bercengkerama dengan alam, sekarang telah menjadi perumahan mewah/elite yang sukar dijamah oleh anak. Demikian pula ruang publik berupa lapangan bola basket (di sekitar stadion Gajayana) tempat anak-anak menyalurkan hobi olahraganya telah menjadi pompa bensin (sudah tutup). Stadion luar Gajayana yang biasanya bisa digunakan bermain bola telah menjadi mal. Bahkan, di kawasan Sumber Sari, di tepi jalan Gajayana dekat Kampus II UMM, panggung pertunjukkan untuk merayakan acara 17 Agustusan sering kali digelar di tengah-tengah kuburan umum sebab itulah satu-satunya bidang tanah yang terbuka untuk panggung. Belum lagi lahan APP Malang, yang dapat dipandang sebagai satu-satunya hutan kota yang luas di Malang, telah menjadi rumah mewah dan hotel.

Kondisi ini bisa menimbulkan berbagai pengaruh buruk bagi perkembangan jiwa anak dan/atau warga kota. Memusnahkan ruang-ruang publik (RTH) sama halnya dengan membunuh naluri sosialisasi anak dengan alam, yang tidak saja membunuh kreasi dan apresiasi anak terhadap keindahan alam ciptaan Tuhan tapi juga memunculkan *internal frustration* pada jiwa anak—yang karena musnahnya ruang publik akan mencari kanal penyalurannya berupa perilaku agresif yang tidak mengindahkan hukum, aturan, maupun etika yang wujudnya adalah keberingasan, vandalisme, merusak fasilitas umum, merusak milik orang lain, dan lain-lain. Potret itu bisa kita lihat pada perilaku agresivitas massa dalam bentuk pelanggaran hukum seperti konvoi, kebut-kebutan, mengompas, menjarah, mabuk-mabukan yang umumnya dilakukan mereka yang usia belasan tahun hingga tiga puluhan tahun, usia di mana mereka-mereka ini merupakan manusia yang lahir pada era kebijakan yang menekankan pada kepentingan ekonomi dan mengalahkan kebijakan yang lain, termasuk perlindungan lingkungan/ekologi

Lebih jelasnya gambaran tentang keadaan lingkungan/ekologi kota Malang itu dapat dibaca dari bentuk-bentuk RTH dan fakta alih fungsinya sebagaimana ditampilkan di **Tabel 1 & Tabel 2.** Terhadap RTH tersebut telah terjadi pelanggaran tata ruang dengan mengalihfungsikannya menjadi kawasan terbangun, yang antara lain dapat diidentifikasi dari beberapa kasus alih fungsi dan/atau nyaris alih fungsi.

Juga dapat dilihat dari fakta-fakta upaya pengubahan teks Perda RTRW (No. 7/2001) di DPRD Kota Malang yang mengubah bunyi beberapa pasal untuk mengubah pengaturan beberapa kawasan di kota Malang, antara lain:

- Kawasan eks APP atau STPP Tanjung yang semula diperuntukkan sebagai "kawasan RTH yang diarahkan sebagai objek wisata yang berorientasi pada pelestarian alam dan pendidikan lingkungan" menjadi "kawasan perubahan yang ramah lingkungan, kawasan jasa, dan fasilitas sosial" (Pasal 20, ayat 5).

- Areal Rampal dan lapangan Brawijaya yang semula diatur bahwa "kawasan militer yang ada di daerah Rampal dan sekitarnya keberadaannya dipertahankan dan tidak dilakukan pengembangan lebih lanjut, sedangkan untuk lapangan Brawijaya keberadaan tetap berfungsi sebagai tempat olah raga, peresapan air, atau sejenisnya" menjadi "kawasan militer yang di areal Rampal dan sekitarnya peruntukkannya sebagai tempat olah raga, peresapan air, dan bangunan toko dan/atau ruko pada pinggir lapangan Rampal sebelah Barat yang menghadap Jl Panglima Sudirman dan sebelah Selatan yang menghadap Jl Urip Sumoharjo" (Pasal 20, ayat 6).
- Jalan primer yang menghubungkan Kawasan Sawojajar dari "lebar jalan direncanakan adalah antara 50-60 m" menjadi "diperkecil menjadi 24-30 m" (tanpa ada penjelasan untuk apa sisa lahan jalan yang dipersempit itu) (Pasal 27).

Tabel 1
Perbandingan Bentuk-Bentuk RTH Kota Malang menurut Perda 7/2011 dan Perda 4/2011

No	Perda No. 7/ 2001 (lama)	No	Perda No. 4/2011 (baru)
1.	Jalur hijau	1.	Jalur jalan
2.	Bantaran sungai	2.	Taman, Monumen, dan Gerbang kota
3.	Daerah aliran air (tangkapan air)	3.	Lapangan olah raga
4.	Lapangan olah raga	4.	Makam
5.	Makam	5.	Hutan kota
6.	Taman kota	6.	Taman bibit
7.	Hutan kota	7.	Pengaman jalur KA dan SUTT
8.	Kawasan yang disebut khusus, yaitu Unibraw dan APP Tanjung	8.	Sungai dan *Buffer Zone*

Dari gambaran keadaan pergulatan kepentingan atas RTH Malang itu, menarik untuk dicermati bahwa dengan memperhatikan begitu gencarnya mengalihfungsikan RTH—yang di sana tidak ada manusia tinggal dan sampai berujung pula pada upaya pengubahan isi teks Perda Tata Ruang atas RTH—di sinilah ihwal bencana alih fungsi RTH di Malang bermula, yakni dari didayagunakannya atau disiasatinya hukum untuk kepentingan komodifikasi ruang. Oleh pengambil kebijakan, RTH dipandang hanya sebagai lanskap ekologi yang dianggap "kosong." Karena kehidupan manusia tidak ada di sana, pengambil kebijakan mempersepsikan di sana juga tidak ada hak hukum dari subjek hukum, di sana tidak perlu menghadirkan ruang partisipasi karena tidak ada manusia—kalau pun dihadirkan ruang partisipasi adalah partisipasi yang semu. Untuk keperluan penguasa, hukum atas ruang itu dapat diubah disesuaikan selera. Akhirnya, yang terjadi adalah pengambil kebijakan memperkenalkan ruang menurut interpretasinya sendiri. RTH ataupun ruang-ruang ekologi di Kota Malang telah diukur ke dalam satuan-satuan ekonomik penghasil PAD. Atas nama pembangunan RTH oleh pengambil kebijakan/pemegang kuasa diubah menjadi komoditi.

Tabel 2.
Eksploitasi/Alih Fungsi Ruang Terbuka Hijau di Kota Malang

No	Bentuk RTH	Kasus Eksploitasi/Alih Fungsi RTH	Lokasi	Catatan
1.	Jalur hijau	Untuk jalan putar Untuk jalan putar	Depan MATOS Jl. Raya Langsep Depan Perumahan Ijen Nirwana	
2.	Bantaran sungai	Untuk permukiman, ruang ekonomi	Sepanjang Kali Brantas dan anak sungainya, ruko depan Ringin Asri, dll	
3.	Daerah tangkapan air, misalnya pada daerah GOR Pulosari dan sekitarnya	Untuk ruang ekonomi (toko modern/mall), sebelumnya GOR	Jl. Kawi	
4.	Lapangan olah raga	Untuk ruang ekonomi (*mall*) Untuk pompa bensin	Stadion Luar Gajayan Lapangan Basket Gajayana	Lapangan Olah Raga Rampal nyaris tereksploitasi menjadi ruko
5.	Taman kota	Untuk kantor kelurahan Untuk Kantor Samsat Pembantu Untuk ATM *Drivethru*	Taman Kunir Taman Alun-alun Merdeka Taman Alun-alun Merdeka	Gugatan PTUN warga kalah Alun-alun pernah nyaris tereksploitasi untuk *mall* AAJ Dibatalkan setelah tidak diijinkan OJk
6.	Makam	-	-	TMP Jl. Mas TRIP nyaris tereksploitasi untuk perkantoran
7.	Hutan kota	Real estate Real estate Jalan bagi rumah mewah Fungsi Rekreasi Permainan menonjol	Taman Indrokilo APP Jl. Tanjung (Hutan Kota APP Tanjung) Jl. Jakarta depan masjid Bea Cukai Jl. Malabar (Hutan Kota Malabar)	Sebelum Perda No. 7 Th. 2001 Hukum masyarakat mengetahui APP Tanjung adalah hutan kota CSR dikemas sebagai iklan terselubung, gugatan menang

Penutup

Pada banyak kasus RTH di kota-kota lain di Indonesia, sampai saat ini pun masih bisa diasumsikan bahwa hukum dan kebijakan atas ruang belum berpihak pada perlindungan ruang. Ruang yang bentuknya RTH ini masih dimaknai sebagai objek eksploitasi, lingkungan masih

menjadi objek komoditas. Pengambil kebijakan/pemegang kuasanya hanya mempunyai pandangan monolitik terhadap RTH, yakni aspek ekonomi saja. Padahal, nilai-nilai masyarakat telah melihat RTH secara holistik tidak sekedar ekonomi, tapi juga sebagai alamat kebudayaan yang di dalamnya dapat mencakup aspek sosial, hukum kultural, dan religi/spiritual.

Pengaturan ruang harusnya memungkinkan memberikan dukungan bagi pelestarian fungsi lingkungan kota itu sendiri untuk mampu memberikan daya dukung kehidupan yang nyaman bagi makhluk yang ada di dalamnya, makhluk ini tidak hanya manusia saja. Demikian juga pemanfaatan ruang pun harus menghargai lingkungan kota itu sendiri. RTH, misalnya, harus dihargai sebagai subjek hukum *in animatif*. Mereka bukan sekadar objek yang dieksploitir, tetapi juga makhluk yang memiliki hak hukum dan hak asasi lingkungan yang sama dengan manusia. Dengan demikian, pengelolaan ruang yang menghargai RTH sebagai subjek hukum sama halnya manusia di perkotaan telah memanusiakan dan memartabatkan dirinya karena telah menghormati lingkungannya sebagai subjek hukum yang juga memiliki hak hukum.

Daftar Pustaka

Assiddiqie, Jimly. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD RI Tahun 1945*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Barry, David. 1995. *Pokok-pokok Pikiran dalam Sosiologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Black, Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary*. Saint Paul, Minesota: West Publishing Co.

Heroepoetri, Arimbi dan Mas Achmad Santosa. 1993. *Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan.* Jakarta: WALHI & Friends of the Earth Indonesia.

Heroepoetri, Arimbi. 1994. "Peran Serta Masyarakat dalam Penegakan Hukum Lingkungan," *Jurnal Hukum Lingkungan ICEL*, 1(1).

Negara, Purnawan D. 1998 "Peran Serta Masyarakat, Peluang dan Kendala Penegakannya dalam Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan yang berwawasan Lingkungan Hidup," *Jurnal Ilmiah Widyagama*, 6(2).

Negara, Purnawan D. 2003. "Fenomena Agresivitas Masa, Pengaruh Gejala Anti Ruang?" Makalah disampaikan dalam Peringatan Hari Lingkungan Hidup, Walhi Jatim, Malang, 5 Juni.

Nurjaya, I Nyoman. 2009. "Prinsip-prinsip Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Berkeadilan, Demokratis, dan Berkelanjutan: Implikasinya bagi Reformasi Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam." Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Reformasi Kebijakan Pengelolaan SDA untuk Peningkatan Kesejahteraan Rakyat, Harkat, dan Martabat Bangsa, diselenggarakan oleh FH-Unibraw dengan Masyarakat Hutan Rakyat Indonesia, Malang, 19 Februari.

Rahardjo, Satjipto. 2009. Membangun dan Merombak Hukum Indonesia: Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin. Jogjakarta: Genta Publishing.

Safitri, Mryna. 2013. "Keniscayaan Transdisiplinaritas dalam Sosio-Legal terhadap Hutan, Hukum, dan Masyarakat," dalam *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dalam Praktek Kehutanan Indonesia*, diedit oleh Hariadi Kartodihardjo. Jogjakarta: FORCI.

Stones, Christopher D. 2010. Should Threes Have Standing: Law, Morality, and The Environment (edisi ketiga). New York: Oxford University Press

Sudiyat, Iman. 1998. "Perkembangan Beberapa bidang Hukum Adat sebagai Hukum Klasik Modern", dalam *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum,* diedit oleh M. Syamsudin. Jogjakarta: FH-UII.

Soekanto, Soerjono. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Unger, Roberto Mangabeira. 1976. *Law in Modern Society: Toward Criticism Social Theory.* New York: The Free Press.