

# URGENSI PENATAAN REGULASI DAS PRIORITAS DALAM RANGKA TERTIB HUKUM ADMINISTRASI DAS TERPADU DI INDONESIA\*

I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
Jl. Ir. Stami No. 36 A Surakarta  
email: ayu\_igk@yahoo.com

## Abstract

*Destruction of Ciliwung watershed is one of the causes that make Jakarta will not be free from floods. Ciliwung watershed destruction also triggered the destruction of the water catchment area around the peak. Has led to the destruction of Ciliwung river discharge rapidly changing. Integrated watershed management is resource management efforts involving various parties who participate from the planning stages through to monitoring and evaluation. Classification is based on the Government Regulation No. 37 in 2012 that 8 (eight) watershed in the watershed JABODETABEK, Angke-Pesanggrahan, DAS of Krukut, DAS of Ciliwung, DAS of Buaran, DAS of Sunter, DAS of Cakung, and DAS of Cisadane and DAS of Bekasi, a restored watershed carrying capacity and categorized as Priority One. Optimization of central and local governments in order structuring regulation is needed in order to administration of law of integrated watershed management.*

**Keywords :** Regulation, Integrated Watershed, Administrative Law

## Abstrak

*Rusaknya DAS Ciliwung adalah salah satu penyebab yang membuat Jakarta tidak akan terbebas dari Banjir. Rusaknya DAS Ciliwung juga memicu rusaknya daerah tangkapan air di sekitar Puncak. Rusaknya DAS Ciliwung telah menyebabkan debit sungai cepat berubah. Pengelolaan DAS terpadu merupakan upaya pengelolaan sumber daya yang menyangkut berbagai pihak yang berperan sejak tahapan perencanaan hingga monitoring dan evaluasinya. Berdasarkan Klasifikasi PP No. 37 Tahun 2012 bahwa 8 (delapan) DAS di JABODETABEK yaitu DAS Angke-Pesanggrahan, DAS Krukut, DAS Ciliwung, DAS Buaran, DAS Sunter, DAS Cakung, DAS Cisadane dan DAS Bekasi, merupakan DAS yang dipulihkan daya dukungnya dan masuk kategori Prioritas Satu. Optimalisasi pemerintah pusat dan daerah dalam rangka penataan regulasi sangat diperlukan dalam rangka tertib hukum administrasi pengelolaan DAS terpadu.*

**Kata Kunci:** Regulasi, DAS Terpadu, Hukum Administrasi Negara

## A. Pendahuluan

### 1. Latar Belakang

MPenataan Regulasi Pengelolaan DAS Terpadu dalam rangka pengembangan praktik-praktik tata kelola pemerintahan yang baik di pemerintah pusat dan daerah melalui penguatan peran eksekutif, Bappenas/Bappeda, Kemenhut/Dinas Kehutanan, Bagian Hukum melalui strategi, mekanisme, dan pemberdayaan potensi merumuskan konstruksi legal drafting Regulasi Pengelolaan DAS Terpadu dalam rangka pengembangan praktik-praktik tata kelola pemerintahan yang baik di pemerintah pusat dan

daerah melalui penguatan peran eksekutif Bappenas/Bappeda, Kemenhut/Dinas Kehutanan, Bagian Hukum dan melalui strategi, mekanisme, dan pemberdayaan potensi, serta perbaikan prosedur penyusunan regulasi agar memperhatikan pelestarian DAS. Lebih dari itu Berdasarkan Klasifikasi PP No. 37 Tahun 2012 bahwa 8 (delapan) DAS di JABODETABEK yaitu DAS Angke-Pesanggrahan, DAS Krukut, DAS Ciliwung, DAS Buaran, DAS Sunter, DAS Cakung, DAS Cisadane dan DAS Bekasi, merupakan DAS yang dipulihkan daya dukungnya dan masuk kategori PRIORITAS 1.menjadi sangat penting terkait dengan bencana

\* Artikel hasil penelitian Hibah Kompetitif Nasional MP3EI DIKTI TA 2013

banjir yang terakhir terjadi di area JABODETABEK.

Perbaikan prosedur penyusunan regulasi agar memperhatikan pelestarian DAS menjadi urgen. Lebih dari itu Berdasarkan Klasifikasi PP No. 37 Tahun 2012 bahwa 8 (delapan) DAS di JABODETABEK yaitu DAS Angke-Pesanggrahan, DAS Krukut, DAS Ciliwung, DAS Buaran, DAS Sunter, DAS Cakung, DAS Cisadane dan DAS Bekasi, merupakan DAS yang dipulihkan daya dukungnya dan masuk kategori PRIORITAS 1. Terlebih apabila dilihat dari kerugian yang diakibatkan dari banjir yang baru saja terjadi di Jabodetabek yang menelan kerugian triliunan rupiah. Kelestarian kehidupan dan penghidupan manusia tergantung pada kelestarian hubungannya dengan alam sekitarnya. Masalah lingkungan hidup pada dasarnya timbul manakala terjadi ketidakseimbangan antara manusia dan sumber alam yang ada dalam lingkungan hidupnya. Ketidakseimbangan antara manusia dan sumber-sumber alam, antara lain disebabkan oleh rusaknya sumber alam sebagai akibat dari aktivitas manusia, karenanya maka dilakukanlah pengelolaan Daerah Aliran sungai. Hal seperti itu dapat terjadi karena keterbelakangan manusia terhadap pengetahuan lingkungan dan kehidupan ekonominya yang miskin sehingga mereka dihadapkan pada pilihan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Berkembangnya tuntutan yang meluas agar kebijakan-kebijakan resmi negara yang pro-lingkungan dapat tercermin dalam bentuk perundang-undangan yang mengingat untuk ditaati oleh semua pemangku-kepentingan (*stakeholders*). Law enforcement menjadi sangat penting saat ini, seperti dikatakan Teinzor "... *If one agrees that varying enforcement styles are also related to cultural differences the shift in the US from traditional command and control to a more flexible system of industry self regulation could therefore be a dangerous journey...*"<sup>1</sup> Tak terkecuali, Indonesia juga menghadapi tuntutan yang sama, yaitu perlunya disusun suatu kebijakan yang dapat dipaksakan berlakunya dalam bentuk undang-undang tersendiri yang mengatur mengenai lingkungan hidup. Belum ada kebijakan yang bersifat terpadu dan komprehensif terkait dengan pengelolaan DAS JABODETABEK yang didukung dengan NASKAH

AKADEMIK.

Unsur sumber daya lain yang juga sangat penting kaitannya dengan Konservasi Daerah Aliran Sungai adalah sumber daya manusia. Manusia sering dianggap sebagai kendala atau bahkan sebagai perusak sumber daya alam. Bentuk kerusakan sumber daya alam oleh manusia disebabkan karena kurangnya kesadaran dan pengetahuan manusia ataupun karena tekanan kebutuhan ekonomi. Karena itu faktor manusia perlu diperhitungkan secara baik, sehubungan dengan tujuan akhir dari pengelolaan dari pengelolaan Daerah Aliran Sungai adalah untuk meningkatkan kesejahteraan serta kemakmuran bagi manusia yang hidup di dalam atau di luar Daerah Aliran Sungai tersebut.<sup>2</sup>

Pembinaan aktivitas manusia dalam pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pengelolaan Daerah Aliran Sungai dimaksudkan untuk: membangkitkan dan meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan manusia agar dapat berperan serta secara aktif dalam pengelolaan sumber daya alam sehingga tercapai manfaat yang maksimal dan berkesinambungan.<sup>3</sup> Keberhasilan konservasi Daerah Aliran Sungai pada akhirnya ditentukan oleh pemakai dan pemilik lahan sendiri. Dalam hal ini diperlukan adanya motivasi agar para pemilik dan pemakai lahan merasa wajib, mau, dan mampu melaksanakan konservasi tanah dalam rangka pengelolaan daerah aliran sungai.<sup>4</sup>

Usaha konservasi Daerah Aliran Sungai pada hakekatnya adalah bagian dari pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya. Hal itu wajar sebab Daerah Aliran Sungai merupakan salah satu bentuk dari lingkungan hidup. Bentuk pengelolaan lingkungan hidup yang lain misalnya: pengelolaan perairan laut, usaha pertambangan dan industri, yang kesemuanya mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk kesejahteraan umat manusia baik generasi sekarang maupun mendatang. Permasalahan penataan ruang yang dapat teridentifikasi adalah sebagai berikut: belum sinerginya penanganan atas terjadinya pergeseran penggunaan lahan, kawasan perkotaan yang terus meningkat dan telah melebihi yang ditetapkan dalam rencana. Permasalahan dalam pengelolaan sumber daya air dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1 Steinzor, R.I, 1998, Reinventing Environmental Regulation: The Dangerous Journey From Command to Self-Control, Harvard Law Review, Vol. 22, p 103-202.  
2 Cunningham G.M., 1986, Total Catchment Management – Resource Management for the Future, Journal of Soil Conservation, New South Wales 42(1), p. 4 – 5.  
3 Mitchell, Bruce., B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, 2000, Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press,  
4 Nerbas M., 1992, An Environmental Audit of the Eastern Irrigation District, Brooks, Alberta, Canadian Water Resources Journal 17(4), p. 391 – 403.

ketersediaan air secara umum telah sangat kritis, belum terkendalinya pemanfaatan ruang baik di sepanjang sempadan sungai maupun pengelolaan di badan sungainya, ketersediaan air yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan semakin mahal dan langka baik kuantitas maupun kualitasnya, sehingga menimbulkan berbagai konflik antar sektor maupun antar wilayah, fluktuasi ketersediaan air permukaan sangat tinggi, sehingga sering terjadi banjir di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau. Hal tersebut merupakan wujud dari hulu DAS yang fungsi konservasinya telah jauh berkurang, belum adanya kesinergian antar wilayah dalam bentuk *role sharing* antara Propinsi/Kabupaten/Kota Propinsi/Kabupaten/Kota di daerah hilir dalam rangka penanganan hulu DAS, kondisi tersebut memberikan gambaran tentang telah terjadinya kerusakan DAS yang berdampak terhadap permasalahan surplus/defisit neraca air sepanjang tahun. Oleh karena itu penting untuk melakukan penataan regulasi Pengelolaan DAS di 8 DAS Prioritas 1 agar dipulihkan daya dukungnya dan diproteksi dengan regulasi yang baik tidak hanya normanya namun juga prosesnya.

Rusaknya DAS Ciliwung adalah salah satu penyebab yang membuat Jakarta tidak akan terbebas dari banjir. Menurut Kepala Pusat Data Informasi dan Hubungan Masyarakat Badan Nasional Penanggulangan Bencana Sutopo Purwo Nugroho, rusaknya DAS Ciliwung juga memicu rusaknya daerah tangkapan air di sekitar Puncak. Rusaknya DAS Ciliwung telah menyebabkan debit sungai cepat berubah. Dari data di Direktorat Perencanaan dan Pengelolaan DAS Kementerian Kehutanan ada 8 DAS yang melewati Jabodetabek yaitu: DAS Angke-Pesanggrahan, DAS Krukut, DAS Ciliwung, DAS Buaran, DAS Sunter, DAS Cakung, DAS Cisadane dan DAS Bekasi. Untuk total DAS yang melewati DKI saja seluas 150.890 ha, sedangkan total luas DKI Jakarta 66.152 ha. Pengelolaan DAS terpadu merupakan upaya pengelolaan sumber daya yang menyangkut berbagai pihak yang mempunyai kepentingan berbeda-beda, sehingga keberhasilannya sangat ditentukan oleh banyak pihak, tidak semata-mata oleh pelaksana langsung di lapangan, tetapi oleh pihak-pihak yang berperan sejak tahapan

perencanaan hingga monitoring dan evaluasinya. Oleh karenanya sangat penting untuk dilakukan rekonstruksi regulasi pengelolaan DAS di daerah terkait dengan tindak lanjut UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan PP No. 37 Tahun 2012 Tentang PDAS mengatur dengan jelas betapa pentingnya filosofi nilai-nilai pengelolaan DAS mutlak diperlukan dalam *legal drafting* regulasi. Oleh karena itu untuk mengawal kebijakan PDAS Terpadu, menjadi urgen menyusun konstruksi *legal drafting* regulasi Delapan DAS Prioritas Di JABODETABEK Dalam Rangka Pengembangan Praktik-Praktik Tata Kelola DAS Terpadu Menuju *Green Governance*. Terlebih apabila dilihat dari kerugian yang diakibatkan dari banjir yang baru saja terjadi di Jabodetabek yang menelan kerugian triliunan rupiah.

## 2. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode yuridis empiris atau non doktrinal yang dimaksudkan sebagai usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Pendekatan yang digunakan bersifat sosiologis/empiris menggunakan pendekatan non positivistik dan menggunakan analisis bersifat kualitatif. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan penelitian kualitatif.<sup>5</sup> Dengan mengutip pendapat dari Denzin dan Lincoln<sup>6</sup> menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

## 3. Kerangka Teori

### a. Asas Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Merujuk Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

5 Peter Mahmud Marzuki, 2006, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

6 Lexy J. Moleong, 2005, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung, P.T. Remaja Rosdakarya.

Perundang-Undangan, maka Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten termasuk jenis peraturan Perundang-Undangan. Konsekuensinya, asas pembentukan Perundang-undangan juga mengikat saat menyusun Perda.

Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.

Peran hukum dalam masyarakat memang sering menimbulkan banyak persoalan, hukum bahkan dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum. Dengan kedudukan yang demikian, hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa. Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri di tengah masyarakat, Mochtar

Kusumaatmadja menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian.<sup>7</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan ada ciri-ciri yang harus dimiliki, yaitu:<sup>8</sup>

- a. bersifat umum dan komprehensif yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. bersifat universal, karena ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu.
- c. memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Istilah perundang-undangan atau *legal drafting* sudah merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademis maupun praktis. "*Legal*" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum. Sedangkan istilah "*draft*" dapat diartikan sebagai konsep, penambahan "*ing*" **di belakang** dapat diartikan "pengkonsepan" atau "perancangan". Jadi "*legal drafting*", adalah

pengkonsepan atau hukum perancangan. Lebih jelasnya adalah cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan, teori, asas, dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan.

Dalam kerangka pembentukan peraturan, *legal drafting* Perda harus sungguh-sungguh memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, sebagai berikut: "*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi*"

- 1) kejelasan tujuan
- 2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- 3) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- 4) dapat dilaksanakan
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan
- 6) kejelasan rumusan
- 7) keterbukaan.

Selanjutnya Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa "*Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas*" sebagai berikut:

- 1) Pengayoman
- 2) Kemanusiaan
- 3) Kebangsaan
- 4) Kekeluargaan
- 5) Kenusantaraan
- 6) Bhinneka tunggal ika
- 7) Keadilan
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum
- 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

**b. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Prinsip-prinsip Pemerintahan Daerah Menurut UU No 32 tahun 2004 menurut Penjelasan UU Nomor

7 Mochtar Kusumaatmadja, 2002, Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan, Bandung, Alumni, hlm.5-6.

8 Satjipto Rahardjo, 2000, Ilmu Hukum, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, hlm. 83-84.

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu:

- a) Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjalin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- e) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

Sistem otonomi yang diberlakukan sekarang berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 adalah otonomi seluas-luasnya. Atas dasar itu, UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten/Kota yang (hanya) di dasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Kewenangan Pemerintah Daerah telah tercantum secara eksplisit dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Untuk mengimplementasikan regulasi tersebut telah disusun Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).

Berkelindan dengan kewenangan PP No. 38 Tahun 2007 telah memberikan pedoman mengenai

pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang mana telah diklasifikasikan secara proporsional. Pada prinsipnya Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Pada Pasal 2 Ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 menentukan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Sebagai catatan, yang perlu dipahami bahwa semua urusan pemerintahan di luar 6 (enam) bidang tersebut di atas merupakan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Dalam Penjelasan Pasal 2 Ayat (3) PP No. 38 Tahun 2007 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, yang disebut juga dengan "urusan pemerintahan yang bersifat konkuren" adalah urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan sepenuhnya Pemerintah, yang diselenggarakan bersama oleh Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Poin penting dari PP No. 38 Tahun 2007 telah menentukan pembagian urusan pemerintahan yakni berdasar Pasal 6 telah diatur bahwa Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Adapun yang dimaksudkan dengan urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat. Dalam Pasal 7 Ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 telah ditentukan 26 (dua puluh enam) urusan wajib pemerintah daerah meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c)

lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olahraga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m) ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (o) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q) komunikasi dan informatika; (r) pertanian; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) sosial; (w) kebudayaan; (x) statistik; (y) kearsipan; dan (z) perpustakaan.

Adapun yang dimaksudkan dengan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Penentuan urusan pilihan ditetapkan sendiri oleh pemerintahan daerah disesuaikan dengan karakteristik faktual daerah masing-masing, meliputi (a) kelautan dan perikanan; (b) pertanian; (c) kehutanan; (d) energi dan sumber daya mineral; (e) pariwisata; (f) industri; (g) perdagangan; dan (h) ketransmigrasian.

## **B. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Konsep Pengelolaan DAS**

Pengelolaan DAS terpadu mengandung pengertian bahwa unsur-unsur atau aspek-aspek yang menyangkut kinerja DAS dapat dikelola dengan optimal sehingga terjadi sinergi positif yang akan meningkatkan kinerja DAS dalam menghasilkan output, sementara itu karakteristik yang saling bertentangan yang dapat melemahkan kinerja DAS dapat ditekan sehingga tidak merugikan kinerja DAS secara keseluruhan.

Suatu DAS dapat dimanfaatkan bagi berbagai kepentingan pembangunan misalnya untuk areal pertanian, perkebunan, perikanan, permukiman, pembangunan PLTA, pemanfaatan hasil hutan kayu dan lain-lain. Semua kegiatan tersebut akhirnya adalah untuk memenuhi kepentingan manusia khususnya peningkatan kesejahteraan. Namun demikian hal yang harus diperhatikan adalah berbagai kegiatan tersebut dapat mengakibatkan dampak lingkungan yang jika tidak ditangani dengan baik akan menyebabkan penurunan tingkat

produksi, baik produksi pada masing-masing sektor maupun pada tingkat DAS. Karena itu upaya untuk mengelola DAS secara baik dengan mensinergikan kegiatan-kegiatan pembangunan yang ada di dalam DAS sangat diperlukan bukan hanya untuk kepentingan menjaga kemampuan produksi atau ekonomi semata, tetapi juga untuk menghindarkan dari bencana alam yang dapat merugikan seperti banjir, longsor, kekeringan dan lain-lain.

Mengingat akan hal-hal tersebut di atas, dalam menganalisa kinerja suatu DAS, kita tidak hanya melihat kinerja masing-masing komponen/aktifitas pembangunan yang ada di dalam DAS, misalnya mengukur produksi/produktifitas sektor pertanian saja atau produksi hasil hutan kayu saja. Kita harus melihat keseluruhan komponen yang ada, baik output yang bersifat positif (produksi) maupun dampak negatif. Karena itu dalam kajian pengelolaan DAS Terpadu selain dilakukan analisis yang bersifat kuantitatif, juga dilakukan analisis yang bersifat kualitatif. Analisis-analisis tersebut pada dasarnya didasarkan kepada adanya keterkaitan antara suatu sektor/kegiatan pembangunan dengan kegiatan pembangunan lain, sehingga apa yang dilakukan pada satu sektor/komponen akan mempengaruhi kinerja sektor lain.

Salah satu fungsi utama dari DAS adalah sebagai pemasok air dengan kuantitas dan kualitas yang baik terutama bagi orang di daerah hilir. Alih guna lahan hutan menjadi lahan pertanian akan mempengaruhi kuantitas dan kualitas tata air pada DAS yang akan lebih dirasakan oleh masyarakat di daerah hilir. Persepsi umum yang berkembang pada saat ini, konversi hutan menjadi lahan pertanian mengakibatkan penurunan fungsi hutan dalam mengatur tata air, mencegah banjir, longsor dan erosi pada DAS tersebut. Hutan selalu dikaitkan dengan fungsi positif terhadap tata air dalam ekosistem DAS.

### **2. Pengelolaan DAS Terpadu**

Dalam rangka memberikan gambaran keterkaitan secara menyeluruh dalam pengelolaan DAS, terlebih dahulu diperlukan batasan-batasan mengenai DAS berdasarkan fungsi, yaitu *pertama* DAS bagian hulu didasarkan pada fungsi konservasi yang dikelola untuk mempertahankan kondisi lingkungan DAS agar tidak terdegradasi, yang antara lain dapat diindikasikan dari kondisi tutupan vegetasi lahan DAS, kualitas air, kemampuan

menyimpan air (debit), dan curah hujan. *Kedua* DAS bagian tengah didasarkan pada fungsi pemanfaatan air sungai yang dikelola untuk dapat memberikan manfaat bagi kepentingan sosial dan ekonomi, yang antara lain dapat diindikasikan dari kuantitas air, kualitas air, kemampuan menyalurkan air, dan ketinggian muka air tanah, serta terkait pada prasarana pengairan seperti pengelolaan sungai, waduk, dan danau. *Ketiga* DAS bagian hilir didasarkan pada fungsi pemanfaatan air sungai yang dikelola untuk dapat memberikan manfaat bagi kepentingan sosial dan ekonomi, yang diindikasikan melalui kuantitas dan kualitas air, kemampuan menyalurkan air, ketinggian curah hujan, dan terkait untuk kebutuhan pertanian, air bersih, serta pengelolaan air limbah.

Tingkat kekritisitas DAS sangat berkaitan dengan tingkat sosial ekonomi masyarakat di daerah tengah hingga hulu DAS terutama jika kawasan hutan dalam DAS tidak luas seperti DAS-DAS di JABODETABEK dan Pulau Jawa umumnya. Tingkat kesadaran masyarakat yang rendah akan mendahulukan kebutuhan primer dan sekunder (sandang, pangan, dan papan) bukan kepedulian terhadap lingkungan yang akan meningkatkan kekritisitas DAS.

Faktor lain yang menyebabkan pengelolaan DAS belum berhasil dengan baik adalah kurangnya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan pengelolaan DAS termasuk dalam hal pembiayaannya. Hal ini karena banyaknya instansi yang terlibat dalam pengelolaan DAS seperti instansi pemerintah, perusahaan swasta dan masyarakat.

### 3. **Praktek Penyelenggaraan Pengelolaan DAS yang Ada**

Degradasi DAS secara umum, yang dicerminkan oleh terjadinya bencana banjir dan kekeringan, serta laju pendangkalan waduk, danau, dan sungai, menunjukkan masih lemahnya sistem pengelolaan DAS yang diterapkan. Kelemahan sistem pengelolaan DAS di JABODETABEK dapat dicermati dari kelemahan fungsi pengelolaan DAS-nya, antara lain:

a) Sistem perencanaan pengelolaan DAS saat ini masih bersifat parsial (belum terintegrasi), belum memiliki tujuan bersama (bersifat sektoral), proses penyusunannya kurang partisipatif, tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat, serta kurang efektif dan kurang

efisien (kurang diacu oleh berbagai pihak).

- b) Kelembagaan terkait pengelolaan DAS masih bersifat sektoral, masing-masing bekerja sendiri-sendiri berdasarkan kepentingannya; belum ada pembagian tugas, fungsi dan mekanisme kerja yang jelas dalam pengelolaan DAS. Forum DAS telah terbentuk tapi belum bisa bekerja secara efektif.
- c) Pelaksanaan kegiatan di lapangan cenderung egosektoral, belum terpadu. Kebijakan pemerintah daerah cenderung mengeksploitasi sumber daya alam DAS untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD); sebaliknya konservasi dan rehabilitasi DAS di JABODETABEK mengandalkan Pemerintah (Pusat). Pemanfaatan jasa lingkungan DAS belum dihargai.
- d) Fungsi monitoring dan evaluasi hanya diperankan oleh institusi tertentu, belum ada koordinasi dan tukar menukar informasi. Pengawasan dan penertiban belum banyak melibatkan masyarakat dimana penertiban terhadap pelanggaran peraturan kurang dilaksanakan secara konsisten.

### 4. **Urgensi Penataan Regulasi DAS sebagai Tertib Hukum Administrasi**

Secara prinsip Urgensi Penataan Regulasi DAS sebagai Tertib Hukum Administrasi adalah sebagai berikut:

- a) Tersedianya kebijakan atau aspek legal yang menciptakan kondisi pemungkin (*enabling condition*) bagi pelaksanaan pengelolaan DAS terpadu.
- b) Tersedianya kebijakan atau aspek legal yang secara jelas memposisikan pengelolaan DAS terpadu dalam konteks pembangunan wilayah dan sektor terkait.
- c) Tersedianya kebijakan atau aspek legal yang secara jelas dapat dijadikan landasan kerja bagi institusi-institusi dan masyarakat dalam pengelolaan DAS terpadu.
- d) Tersedianya kebijakan atau aspek legal yang memungkinkan kerjasama pusat-daerah dan antar-daerah pada tingkat pengelolaan DAS terpadu, termasuk pembagian pendanaan dan sumberdaya lainnya, melalui surat keputusan bersama para pengambil keputusan terkait. Pendekatan tematik pada tingkat program pengelolaan DAS terpadu dipandang lebih baik dalam menjembatani kepentingan, peran dan

fungsi instansi/lembaga terkait.

- e) Tersedianya kebijakan yang memiliki aspek legal yang memberikan insentif/disinsentif yang memadai bagi para pelaku pembangunan di dalam wilayah DAS.
- f) Tersedianya kebijakan yang memiliki aspek legal yang memberikan ruang kelola yang jelas bagi masyarakat di dalam wilayah DAS.

### C. Simpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tingkat kekritisitas DAS sangat berkaitan dengan tingkat sosial ekonomi masyarakat di daerah tengah hingga hulu DAS terutama jika kawasan hutan dalam DAS tidak luas seperti DAS-DAS di JABODETABEK dan Jawa pada umumnya. Tingkat kesadaran masyarakat yang rendah akan mendahulukan kebutuhan primer dan sekunder (sandang, pangan, dan papan) bukan kepedulian terhadap lingkungan yang akan meningkatkan kekritisitas DAS. Faktor lain yang menyebabkan pengelolaan DAS belum berhasil dengan baik adalah kurangnya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan pengelolaan DAS termasuk dalam hal pembiayaannya. Hal ini karena banyaknya instansi yang terlibat dalam pengelolaan DAS seperti instansi pemerintah, perusahaan swasta dan masyarakat. Pemerintah Daerah memegang peranan penting dan strategis dalam menghasilkan regulasi Pengelolaan DAS Terpadu tidak tumpang tindih dan harmoni antar perda maupun dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam kenyataannya terdapat banyak regulasi yang tidak harmonis dan tumpang tindih bahkan justru tidak melindungi fungsi lingkungan hidup. Bahkan banyak perda yang dibatalkan dan bertentangan dengan Undang-Undang. Hal ini dikarenakan minimnya pengetahuan dan pemahaman aparat pemerintah daerah tentang legal drafting regulasi. Oleh karena itu diperlukan penataan regulasi untuk membangun dan menciptakan tertib hukum administrasi negara dalam pengelolaan DAS Terpadu berdasarkan pada Naskah akademik agar tercipta praktik-praktik tata kelola DAS Terpadu yang baik.

### DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I Gde Pantja dan Suprian Na'a, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- G., M., Cunningham, 1986, Total Catchment Management – Resource Management for the Future. *Journal of Soil Conservation*, New South Wales 42(1), p. 4–5.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2002, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni.
- Mahmud, Peter, 2006, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Mitchell, Bruce., B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, 2000, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- M., Nerbas, 1992, *An Environmental Audit of the Eastern Irrigation District*, Brooks, Alberta, *Canadian Water Resources Journal* 17(4), p. 391–403.
- Moleong, Lexy, J., 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, P.T. Remaja Rosdakarya.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.
- R.I., Steinzor, 1998, Reinventing Environmental Regulation, The Dangerous Journey From Command to Self-Control, *Harvard Law Review*, Vol. 22, p 103-202.





## PEDOMAN PENULISAN NASKAH

1. Naskah dapat berupa artikel hasil penelitian atau artikel ilmiah. Naskah dapat dikirim langsung dalam bentuk print out disertai dengan copy disket/CDRW dalam program Microsoft Word atau via E-mail: jurnal.mmh@undip.ac.id dan jurnal.mmh@gmail.com
2. Keterangan "identitas penelitian" dicantumkan sebagai catatan kaki judul naskah. Nama Penulis, asal dan alamat instansi Penulis, serta email dicantumkan dibawah judul tanpa gelar. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia/Inggris dengan panjang kurang lebih 15 halaman ketik kuarto spasi ganda, dilengkapi dengan abstrak (50-100 kata) dan kata-kata kunci.
3. Artikel hasil penelitian memuat : abstrak dan kata kunci (bahasa Inggris); abstrak dan kata kunci (bahasa Indonesia); A. Pendahuluan dengan sub-sub judul berisi antara lain: 1. Latar Belakang, 2. Metode Penelitian, 3. Kerangka Teori; B. Hasil dan Pembahasan ; C. Simpulan dan Saran; dan daftar pustaka.
4. Artikel ilmiah memuat : abstrak dan kata kunci (bahasa Inggris); abstrak dan kata kunci (bahasa Indonesia); A. Pendahuluan ; B. Pembahasan dengan sub-sub judul pembahasan; C. Simpulan; dan daftar pustaka.
5. Kutipan kepustakaan ditulis pada bagian bawah dari halaman naskah dalam bentuk *footnote* dengan urutan sebagai berikut:
  - a. Nama pengarang tidak dibalik dan tanpa gelar, tahun penerbitan
  - b. Judul buku dicetak miring diikuti koma.
  - c. Tempat penerbit, nama penerbit, koma
  - d. Halaman buku yang dikutip, kemudian titik.Contoh: Marsilam Simanjuntak, 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, hlm. 22.
6. Daftar Pustaka ditulis dengan urutan:
  - a. Nama pengarang dibalik dan tanpa gelar, tahun penerbitan
  - b. Judul buku dicetak miring, diikuti koma
  - c. Tempat penerbitan, diikuti titik dua
  - d. Nama penerbit, titik.Contoh : Simanjuntak, Marsilam, 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.