

KAWALAN UNDANG-UNDANG TERHADAP PEMBANGUNAN DI TANAH TINGGI

Harlida Abdul Wahab*

Bencana alam merupakan suatu kejadian yang amat ditakuti kerana ia seringkali berlaku dengan tiba-tiba dan tanpa diduga. Negara kita sering dikejutkan dengan berita-berita mengenai bencana alam seperti kejadian tanah runtuh, hakisan tanah dan banjir lumpur terutama sekali di kawasan-kawasan sensitif seperti tanah tinggi. Selain daripada faktor geologi dan jumlah curahan hujan, aktiviti pembangunan yang dijalankan di tanah tinggi sering membawa padah kepada alam sekitar. Artikel ini menghuraikan kepentingan tanah tinggi sebagai sumber alam, kesan-kesan pembangunan di tanah tinggi di samping undang-undang yang mengawal aktiviti pembangunan di kawasan terbabit. Perbincangan dan saranan turut dikemukakan di akhir kertas kerja.

Pengenalan

Tanah tinggi merupakan salah satu daripada sumber alam bagi negara kita. Ia merupakan sebahagian daripada alam sekitar dan amat bervalu kerana selain daripada menyimpan pelbagai khazanah flora dan fauna, ia turut menyumbang kepada ekonomi negara. Mengikut perangkaan, jumlah keluasan tanah tinggi di Semenanjung Malaysia ialah 2.6 juta hektar berbanding keluasan seluruh Semenanjung iaitu 13.2 juta hektar (Mohd Mokhtaruddin Ab. Manan, 2001). Tanah tinggi didefinisikan sebagai tanah yang mempunyai ketinggian lebih daripada 300 meter dari aras laut (Mohd Mokhtaruddin Ab. Manan, 2001). Kebiasaannya, pada paras ini, tanah tinggi mengalami perubahan iklim yang ketara berbanding tanah rendah iaitu suhu yang lebih rendah. Keadaan ini mempengaruhi jenis tanaman dan kehidupan di kawasan tersebut seperti Cameron Highlands yang terkenal dengan kegiatan pertanian seperti sayur-sayuran dan bunga-bunga. Tanah tinggi juga mempunyai pemandangan yang indah dan menarik. Ia amat sesuai untuk aktiviti seperti pendakian dan pelancongan. Malangnya tanah tinggi kini semakin diancam oleh arus pembangunan. Projek-projek seperti pembinaan jalan, perumahan, hotel, kegiatan pertanian dan aktiviti lain yang tidak terkawal sering menjadi punca kepada bencana alam di tanah tinggi. Beberapa kejadian tanah runtuh di Cameron Highlands dikenal pasti berpunca daripada aktiviti pembangunan dan pembalakan yang tidak terkawal. Contohnya kejadian tanah runtuh di tapak pembinaan banglo milik Kumpulan KWSP dan hakisan tanah di Pejabat Kadi Daerah Cameron Highlands. Contoh

* Puan Harlida Abdul Wahab, Pensyarah Undang-undang, Sekolah Pengurusan, Universiti Utara Malaysia.

kejadian lain ialah tragedi di Genting Highlands yang meragut 21 nyawa pada tahun 1995. Kejadian ini mungkin dapat dielakkan sekiranya aktiviti pembangunan di tanah tinggi dapat dikawal. Undang-undang merupakan kaedah penting yang dapat menjamin sebarang aktiviti yang akan dijalankan di tanah tinggi dilaksanakan secara berhemah demi mengelakkan kejadian yang tidak diingini berlaku sekaligus dapat menjaga dan memelihara alam sekitar.

TANAH TINGGI SEBAGAI SUMBER ALAM

Tanah tinggi adalah sumber alam yang dapat menyumbang kepada ekonomi negara. Di Semenanjung, antara tanah tinggi yang terkenal sebagai tempat percutian dan pelancongan baik pelancong tempatan mahupun luar negara ialah Cameron Highlands, Genting Highlands dan Bukit Fraser. Selain daripada pelancongan, kedudukan dan suhu tanah tinggi turut menyumbang kepada pendapatan negara terutamanya di Cameron Highlands yang terkenal dengan penanaman sayur-sayuran, buah-buahan dan bunga-bunga. Tanaman lain seperti teh turut menjadi faktor penyumbang kepada ekopelancongan negara. Tanah tinggi juga merupakan kawasan tadahan hujan bagi tujuan pengairan dan bekalan air, di samping tenaga iaitu sumber janakuasa elektrik. Selain daripada sumber air dan tenaga, ia turut menyumbang kepada sumber pembalakan negara. Fakta-fakta di atas jelas menunjukkan bahawa tanah tinggi mesti dilindungi dan dipelihara daripada sebarang bentuk pencemaran. Sebarang pembangunan yang ingin dilaksanakan seharusnya mementingkan aspek alam sekitar.

UNDANG-UNDANG YANG MELINDUNGI TANAH TINGGI

Kejadian tanah runtuh dan banjir lumpur yang berlaku di tanah tinggi biasanya dikaitkan dengan aktiviti pembangunan yang tidak terkawal. Tidak dinafikan bahawa pembangunan amat diperlukan apatah lagi dengan bertambahnya bilangan penduduk. Namun pembangunan hendaklah diseimbangkan dengan pemeliharaan terhadap alam sekitar. Ini kerana pembangunan yang tidak berhemah akan memudaratkan dan memberi kesan negatif kepada alam sekitar. Antara kesan tersebut ialah tanah runtuh, hakisan tanah, banjir lumpur, sungai-sungai menjadi cetek yang secara tidak langsung turut mempengaruhi kualiti air yang menjadi sumber kehidupan. Keadaan ini pasti akan menimbulkan masalah kepada manusia yang amat bergantung kepada sumber alam.

Kajian yang dijalankan oleh Penyelidikan TNB Sdn. Bhd. menunjukkan bahawa suhu di Cameron Highlands mengalami peningkatan sebanyak 0.6 darjah celsius setiap tahun (The New Straits Times, 2001). Selain daripada masalah peningkatan suhu, faktor lain yang dikenal pasti ialah berkurangnya kawasan hutan, pembukaan kawasan pertanian, bertambahnya pembangunan di samping aktiviti-aktiviti lain.

Pada hakikatnya, perundangan amat penting sebagai satu kaedah untuk mengawal aktiviti pembangunan di tanah tinggi. Melalui perundangan, terdapat beberapa statut/akta yang boleh diguna dan dikuatkuasakan dalam mengawal bentuk pembangunan di tanah tinggi.

Kanun Tanah Negara **1965** pada dasarnya ialah perundangan yang menerangkan dengan terperinci berkenaan keperluan untuk mentadbir tanah. Antara perkara yang dijelaskan ialah penjenisan tanah, penggunaan tanah, syarat dan sekatan kepentingan serta penguatkuasaan syarat-syarat tanah. Akta ini juga menyentuh tentang kaedah untuk melakukan pecah sempadan, pecah bahagian serta penyatuan tanah. Agensi yang terlibat dalam penguatkuasaan Akta ini ialah Pejabat Tanah dan Galian Negeri atau Pejabat Tanah Daerah. Walaupun Akta ini dilihat sebagai lebih diguna pakai bagi kawasan tanah rendah atau biasa, tetapi ia turut terpakai untuk kawasan tanah tinggi.

Akta yang tidak kurang pentingnya ialah Akta Perancangan Bandar dan Desa **1976**, Akta ini menjelaskan mengenai langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh pihak berkuasa tempatan (PBT) dalam melaksanakan rancangan pembangunan bandar dan desa. Ia menerangkan tentang penggunaan tanah dan bangunan serta larangan untuk melaksanakan kemajuan dan pembangunan tanpa kebenaran dan penguatkuasaan PBT. Pada amnya, sebarang bentuk rancangan dan pembangunan yang akan dilaksanakan hendaklah mendapat persetujuan Majlis Daerah atau PBT terlebih dahulu.

Undang-undang yang amat relevan dan bertepatan pada masa kini ialah Akta Kualiti Alam Sekeliling **1974** (AKAS) yang secara khusus mewajibkan projek-projek pembangunan yang akan dilaksanakan supaya menyediakan laporan mengenai penilaian kesan kepada alam sekeliling (EIA). Penguatkuasaan EIA dinyatakan melalui Seksyen 34A **AKAS** yang secara khusus memberi kuasa kepada Menteri untuk menentukan aktiviti-aktiviti yang boleh memberi kesan terhadap alam sekitar. Aktiviti ini disenaraikan di bawah Perintah Kualiti Alam Sekeliling (Aktiviti Yang Ditetapkan) (Penilaian Kesan Kepada Alam Sekeliling) **1987**. Antara aktiviti tersebut termasuk pembangunan yang akan dijalankan di kawasan berbukit sama ada berbentuk perumahan, perubahan penggunaan tanah hutan bukit kepada kegunaan lain atau cadangan pembangunan yang akan dijalankan di tempat peranginan berbukit yang melebihi 50 hektar. Ini termasuk aktiviti pembalakan bagi kawasan seluas 500 hektar ke atas.

EIA ialah satu kajian yang dijalankan untuk mengenal pasti, menjangka, menilai dan memberi maklumat tentang kesan projek-projek yang akan dijalankan terhadap alam sekitar. Ia juga akan mengemukakan langkah-langkah tebatan sebelum projek tersebut diluluskan dan dilaksanakan. EIA dilihat sebagai satu alat untuk menghalang atau mencegah masalah alam sekitar yang mungkin berlaku akibat sesuatu tindakan. Bahkan

ia merupakan maklumat tambahan dalam pembuatan keputusan. Prosedur EIA ini melibatkan tiga peringkat iaitu Penilaian Awal, untuk menilai kesan-kesan yang berpotensi timbul daripada sesuatu aktiviti; Penilaian Terperinci, dibuat bagi projek yang telah dikenal pasti meninggalkan kesan ketara ke atas alam sekitar dan memerlukan kajian yang lebih mendalam; dan Peringkat Semakan laporan EIA yang dibuat oleh JAS bagi laporan awal, dan oleh Panel Pengulas ad hoc bagi laporan terperinci. Ketiga-tiga peringkat ini biasanya akan melibatkan orang ramai untuk memberi maklum balas terutama penduduk sekitar kawasan terbabit. Tujuannya ialah untuk mendapat satu keputusan yang adil.

Selain AKAS, akta lain termasuklah Akta Pemuliharaan Tanah 1960 yang antara lain menerangkan berkaitan dengan keperluan untuk mewartakan kawasan tanah tinggi bertujuan untuk mengawal aktiviti pertanian. Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 pula merupakan undang-undang yang memberi kuasa kepada PBT untuk memastikan bahawa bangunan yang akan didirikan mematuhi keperluan teknikal dari segi aras tapak, anjakan, tingkat, struktur dan sebagainya. Tujuannya bukan sahaja untuk memastikan bangunan tersebut selamat didirikan tetapi juga menjamin tidak berlaku masalah seperti kejadian tanah runtuh yang seringkali terjadi di kawasan tanah tinggi. Undang-undang kecil turut memainkan peranan dalam mengawal pembangunan di kawasan tanah tinggi. Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984 menerangkan kehendak dan keperluan dalam pembinaan iaitu tapak bangunan, saliran, air bawah tanah, perlindungan hakisan dan perparitan. Di samping struktur dan kedudukan tanah dapat dikawal, keselamatan bangunan juga akan dapat dipastikan.

Selain daripada undang-undang yang dinyatakan di atas, beberapa garis panduan berkaitan dengan pengawalan pembangunan di tanah tinggi turut dikeluarkan. Antaranya Garis Panduan Topografi yang dikeluarkan mengikut Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Pindaan 1996) menyentuh tentang kawasan yang perlu dipelihara, antaranya kawasan berbukit yang diisytiharkan sebagai tanah bukit, kawasan cerun yang mempunyai kepentingan geologi, kawasan kecerunan yang mempunyai nilai sejarah, kawasan kecerunan yang dizonkan sebagai kawasan yang mempunyai sumber mineral perindustrian, kawasan yang dipelihara sebagai kawasan tadahan air dan kawasan kecerunan yang diwartakan sebagai hutan simpan kekal.

Garis Panduan Mengawal Hakisan Tanah dan Kelodakan 1996 pula diterbitkan oleh JAS bertujuan membantu pemaju, kontraktor, perunding dan agensi kerajaan dalam pembangunan tanah. Ia turut menggariskan prinsip dan amalan baik yang perlu dipatuhi untuk meminimumkan hakisan tanah dan kelodakan semasa dan selepas aktiviti pembangunan dijalankan. Terdapat juga Garis Panduan Pembangunan di Kawasan Bukit 1997 yang disediakan oleh Jabatan Kerajaan Tempatan (JKT). Garis panduan ini

menggariskan kawasan bukit yang berisiko rendah, sederhana dan tinggi serta langkah-langkah kawalan bagi kawasan bukit yang boleh dibangunkan di peringkat perancangan dan peringkat kerja-kerja binaan.

Di samping JKT, Jabatan Pertanian turut mengeluarkan garis panduan yang dikenali sebagai Garis Panduan Pembangunan Pertanian di Tanah Bercerun 1993. Ia mengandungi teknologi pembangunan pertanian yang memberi maklumat aspek-aspek pembangunan pertanian dan panduan merancang serta melaksanakan aktiviti pertanian di kawasan bercerun. Garis panduan berhubung dengan aktiviti pertanian juga termasuk menghadkan aktiviti pertanian di kawasan berbukit terutamanya yang mempunyai darjah kecerunan melebihi 30 darjah. Penguatkuasaan zon pertanian bagi kawasan tertentu turut dilaksanakan untuk mengelakkan pembukaan kawasan pertanian baru. Bagi Cameron Highlands secara khususnya, kerajaan negeri telah menguatkuasakan peraturan yang lebih ketat apabila Jawatankuasa Kabinet Bagi Pembangunan Pulau dan Tanah Tinggi dibentuk pada tahun 2000. Semenjak tahun 1998 juga, semua lesen pendudukan sementara (**TOL**) telah dibekukan malah tiada lesen baru dikeluarkan untuk aktiviti penerokaan tanah.

PERBINCANGAN

Melihat kepada undang-undang alam sekitar yang terdapat di Malaysia pada hari ini, adalah jelas bahawa kita tidak terkebelakang dalam menangani isu-isu alam sekitar. Undang-undang alam sekitar di negara kita adalah menyeluruh serta merangkumi berbagai aspek. Namun begitu, jika diteliti, masih banyak masalah alam sekitar melanda negara kita, malah kadang kala ia semakin meruncing. Berita tentang tanah runtuh hangat diperkatakan terutama apabila sesuatu kejadian baharu sahaja berlaku tetapi tragedi malang itu segera dilupakan demi mengejar erti pembangunan! Apa yang menyedihkan, golongan pemaju malah kerajaan negeri sendiri menerima hakikat tersebut sebagai kemalangan yang tidak mampu dielakkan. Apakah kita tidak prihatin dengan alam sekitar? Adakah kita perlu mengambil kisah mengenainya setelah sesuatu tragedi menimpa dan ada nyawa yang terkorban?

. Jika dihitung kejadian tanah runtuh di Malaysia, jumlahnya banyak sekali. Contohnya kejadian di Genting Sempah, Genting Highlands, Gunung Tempurung, Cameron Highlands, semuanya berlaku di tanah tinggi dan bercerun. Mengapa perkara ini berlaku dan harus berulang? Perlukah kita menyalahkan undang-undang, padahal kita tahu bahawa undang-undang telah sedia ada? Hakikat yang tidak dapat dinafikan adalah undang-undang tanpa penguatkuasaan adalah tidak bermakna. Undang-undang yang ada perlu dikuatkuasakan sebaik-baiknya supaya masalah atau kejadian yang tidak diinginkan dapat dielakkan. Penguatkuasaan pasti akan berkesan sekiranya dijalankan secara

berterusan oleh anggota penguatkuasa yang terlatih. Masalah kekurangan anggota penguatkuasa sewajarnya diatasi dengan segera.

Sesungguhnya kawalan dari segi undang-undang amat penting kerana ia dapat mengawal aktiviti pembangunan di tanah tinggi sekaligus mengelakkan kejadian yang tidak diingini. Dengan undang-undang dan penguatkuasaan yang baik, pemaju-pemaju dan lain-lain pihak berkepentingan yang menjalankan projek pembangunan di tanah tinggi akan lebih menitikberatkan kepentingan menjaga dan memelihara alam sekitar dalam mereka menjalankan aktiviti pembangunan.

Kaedah pengawalan juga tidak semata-mata bergantung kepada undang-undang tetapi juga kaedah bukan perundangan. Kempen-kempen kesedaran perlu diadakan malah yang sedia ada, perlu dipertingkatkan lagi. Kempen-kempen ini bukan sahaja diberikan kepada orang ramai tetapi juga pihak-pihak berkepentingan yang lain seperti pemaju-pemaju projek pembangunan supaya mereka sedar bahawa pembangunan sahaja tidak memadai jika tidak disertakan dengan pemuliharaan alam sekitar yang menjadi sumber alam kepada manusia itu sendiri. Selain daripada kempen kesedaran secara tidak formal, pendidikan secara formal juga boleh diberikan di sekolah-sekolah, bermula dari kanak-kanak. Apabila semua pihak sedar akan kewajipan masing-masing dalam memelihara alam sekitar, pelaksanaan undang-undang akan menjadi lebih mudah dan berkesan. Bag pihak yang berkepentingan dalam pembangunan, mereka akan lebih prihatin dan berusaha memelihara alam sekitar dengan mendapatkan khidmat nasihat dari juru runding tertentu berhubung dengan kesan pembangunan terhadap alam sekitar di samping mematuhi undang-undang, peraturan serta garis panduan yang telah ditetapkan.

Kerajaan juga diharapkan dapat bertegas dalam hal-hal yang membabitkan isu alam sekitar kerana sebagai pihak pelaksana, sewajarnya kepentingan alam sekitar dan kepentingan rakyat mengatasi segala-galanya. Ini tidak bermakna pembangunan perlu dihentikan tetapi pembangunan yang sedia ada dan yang akan dilaksanakan seharusnya dipantau dan dipastikan supaya dijalankan dengan berhemah tanpa mengeksploitasi alam sekitar hingga menimbulkan 'kesengsaraan' di kemudian hari. Perancangan yang kemas dan teratur dalam pembangunan amat diperlukan. Kegilaan untuk mengaut keuntungan semata-mata tanpa mempedulikan nyawa manusia dan kepentingan alam sekitar tidak seharusnya menjadi budaya pembangunan di kawasan tanah tinggi. Sewajarnya pihak kerajaan negeri peka terhadap masalah yang timbul akibat pembangunan tidak terkawal, terutamanya kesan terhadap ekologi. Sesungguhnya pembangunan di tanah tinggi perlu dirancang dan tidak wajar disamakan dengan hakikat pembangunan di tanah rendah.

KESIMPULAN

Tanah tinggi adalah antara sumber alam yang terpenting. Jika tiada langkah pengawalan terhadap aktiviti pembangunan di sekitar kawasan ini, ia pasti akan mengancam kehidupan manusia itu sendiri. Sehubungan dengan itu tindakan menguatkuasakan undang-undang secara berterusan di samping memastikan garis panduan yang berkaitan dilaksanakan sepenuhnya dilihat sebagai langkah perlu bagi memastikan kemerosotan kualiti alam sekitar di kawasan tanah tinggi tidak berlarutan. Tindakan segera seharusnya diambil untuk menangani masalah yang sedia timbul dengan menjalankan kerja-kerja pemuliharaan terutamanya di kawasan-kawasan yang telah dikenali pasti berlaku kerosakan. Langkah-langkah yang boleh diambil antaranya ialah melakukan penanaman semula di cerun-cerun yang terdedah di samping menjalankan kerja-kerja menstabilkan cerun supaya hakisan dan kejadian tanah runtuh dapat dielakkan daripada berlaku atau kembali berulang. Hakikat yang kita perlu sedar ialah populariti sesuatu kawasan tidak bergantung kepada hotel dan kondominium yang mewah sebaliknya pada alam semulajadinya yang indah.

RUJUKAN

Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133).

Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 (Akta 127).

Akta Pemuliharaan Tanah 1960 (Akta 385).

Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172).

Apabila manusia tidak belajar daripada tragedi. (1995, 20 Ogos). *Utusan Malaysia*. 9:1.

Haslinda Mohd Anuar, Nurli Yaacob & Harlida Abdul Wahab. (2002). *Environmental regulations in Malaysia: An overview*. Kertas kerja dibentangkan di Symposium/Research Meeting on Environmental Ethics, Regulation and Education di Universiti Malaya, Kuala Lumpur.

Identiti Cameron Highlands pudar. (1995, 10 Julai). *Utusan Malaysia*. 7:1.

Jabatan Alam Sekitar. (1994). *Penilaian kesan kepada alam sekeliling (EIA) prosedur dan keperluan di Malaysia*. Kuala Lumpur: Kementerian Sains, Teknologi dan Alam Sekitar.

Jabatan Alam Sekitar. (1999). *20 tahun kecemerlangan pengurusan alam sekitar di Malaysia (1975-1995)*. Kuala Lumpur: Kementerian Sains, Teknologi dan Alam Sekitar.

Kanun Tanah Negara 1965 (Akta 56).

Mohd Mokhtaruddin Ab. Manan. (2001). Tanah tinggi sumber alam terpenting. *Era Hijau*. 1, 3.

Mohd. Hidzir Bakar. (2001). Undang-undang untuk melindungi tanah tinggi. *Era Hijau*. 1, 3.

Not so cool anymore. (2001, 24 Julai). *The New Straits Times*. 5:1.

Uphill task to preserve Cameron Highlands. (2001, 26 November). *The New Straits Times*. 31:1.