

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsepsi Efektivitas Hukum

1. Pengertian

Pengertian secara etimologi, kata “efektivitas” berasal dari kata dasar “efektif”. Kata “efektif” sendiri dalam Bahasa Inggris adalah “*effective*” yang berarti “berhasil, berlaku, mengesankan. Sementara itu dalam Websters Desk Dictionary of the Language (Portland House, New York, 1990:287), “*effective*” itu berarti *producing on expected effect, operative or functioning*. Dengan demikian “efektif” itu juga berarti “menghasilkan hasil atau efek yang diharapkan atau bersifat operatif dan berfungsi”. Maka kata “efektivitas” sebenarnya berarti “berhasil, operatif, dan fungsional”. Dalam Bahasa Belanda kata “*effectief*” itu diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia dengan “berhasil guna”. Pengertian efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilan-gunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri. Secara terminologi para pakar hukum dan sosiologi hukum memberikan pendekatan tentang makna efektivitas sebuah hukum beragam, bergantung pada sudut pandang yang diambil.

Derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga terbentuk asumsi hukum bahwa:

“Taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”. (Soerjono Soekanto, 1989:53).

Dari segi Sosiologi Hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hal ini hukum. Pengertian lain tentang efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Keberlakuan hukum secara yuridis (*yuristische geltung*) yang dimaksud adalah apabila segala hal yang berkaitan dengan persyaratan formal terbentuknya undang-undang telah terpenuhi, kemudian yang dimaksud dengan keberlakuan hukum secara sosiologis (*soziologische geltung*) yaitu efektivitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam masyarakat, yang meliputi dua macam teori kekuatan (*machttheorie*) yaitu keberlakuan hukum secara sosiologis yang dipaksakan oleh penguasa dan teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) yaitu keberlakuan hukum secara sosiologis yang diterima dan diakui oleh warga masyarakat. Keberlakuan hukum secara filosofis (*filosofische geltung*) yaitu apabila kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte*: Pancasila, masyarakat adil dan makmur). (Sudikno Mertokusumo, 2005:94-96).

2. Efektivitas Hukum

Definisi efektivitas hukum baik secara etimologi maupun terminologi di atas telah menjadi sebuah postulat hukum bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Hukum dapat berfungsi dalam masyarakat secara efektif, harus memenuhi tiga unsur *law of life*, yakni berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Realisasi penegakan hukum tidak semudah itu, karena untuk mengejar berfungsinya hukum yang benar-benar merefleksi dalam kehidupan masyarakat sangat bergantung pada faktor:

- a. Usaha-usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, agar warga masyarakat mengetahui, menghargai, mengakui dan mentaati hukum.
- b. Reaksi masyarakat, yang berarti ada kemungkinan masyarakat menolak atau menentang atau mungkin mematuhi hukum karena *compliance, identification, internalization*.
- c. Jangka waktu penanaman hukum, yaitu panjang atau pendeknya jangka waktu yang dipakai dalam usaha penanaman hukum yang diharapkan memberikan hasil.

Fokus perhatian proses penegakan hukum (*enforcement of law*) yaitu pada warga masyarakat. Standarisasi efektivitas hukum dalam masyarakat secara sempit adalah derajat kepatuhan masyarakat terhadap

hukum. Proses penegakan hukum (*enforcement of law*) dikatakan efektif apabila:

- a. Hukum atau peraturan sistematis dan sinkron yaitu materi baik materi secara material maupun formil dalam hukum atau peraturan harus sistematis, dan tidak saling bertentangan sehingga menimbulkan penafsiran hukum secara ganda. Hukum atau peraturan yang diberlakukan juga tidak boleh bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
- b. Penegak hukum/pegawai berwibawa dan handal berarti, pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (Polisi dan atau Sat Pol PP, Jaksa, dan Hakim). Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan kualifikasi dan profesionalisme jabatan, serta mematuhi kode etik jabatan yang diembannya.
- c. Fasilitas pendukung penegakan hukum memadai. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.
- d. Derajat kepatuhan warga masyarakat tinggi. Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka

masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut, sehingga apabila warga masyarakat tertib hukum dan senantiasa metaatinya, maka penegakan hukum dapat ditegakkan.

B. Konsepsi Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum menurut Sudikno Mertokusumo (2005:160), merupakan upaya agar hukum dapat menjadi kenyataan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkei*).

Soerjono Soekanto mengartikan penegakan hukum sebagai kegiatan yang menyasikan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantab dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindakan sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup. Soerjono Soekanto (2008:8) juga menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum saling berkaitan, dan merupakan esensi penegakan hukum, serta menjadi tolok ukur efektivitas penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah:

a. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan kadang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Hakikat penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement* saja, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor Penegak Hukum

Salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum. Dengan kata lain, baik buruknya atau berhasil tidaknya penegakan hukum juga tergantung pada aparat penegak hukum itu sendiri. Apabila aparat penegak hukum memiliki pengetahuan, keterampilan, integritas, profesionalitas, dan kebijaksanaan, maka meskipun hukumnya sendiri kurang lengkap atau tidak jelas penafsirannya, penegakan hukum akan berhasil guna. Demikian juga sebaliknya apabila aparat penegak hukum tidak memiliki pengetahuan, keterampilan, integritas, profesionalitas, dan

kebijaksanaan, maka hukum tidak dapat ditegakkan walaupun dari segi hukum itu sendiri telah baik dan jelas penafsirannya.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan aparat penegak hukum (polisi (Sat Pol PP), jaksa, dan hakim). Pendidikan yang diterima oleh aparat penegak hukum dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional (menurut undang-undang atau hukum), aparat penegak hukum belum cermat memperhatikan perkembangan pelanggaran hukum yang terjadi dalam masyarakat yang berpotensi menimbulkan kerawanan dan mengganggu ketertiban masyarakat sehingga banyak pelanggaran hukum yang cenderung diabaikan karena kurangnya pengetahuan dan dasar hukum yang melandasi, seperti contohnya pelanggaran penambang batu bata tanpa izin yang marak terjadi di Kabupten Bantul, padahal dampak dari adanya penambangan ini dapat mengancam eksistensi lahan dan degradasi lahan pertanian maupun pekarangan. Faktor sarana penegakan hukum seperti mobil patroli, perlengkapan administrasi, kesejahteraan aparat penegak hukum, dll yang minim dapat mempengaruhi penegakan hukum dalam masyarakat.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, dan persoalan yang timbul dalam masyarakat pada dasarnya terkait tingkah laku masyarakat terhadap taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Mayoritas masyarakat yang kurang menyadari bahwa setiap perbuatan dan tingkah laku akan berdampak pada penegakan hukum. Masyarakat Yogyakarta terutama masyarakat Kabupaten Bantul masih kental dengan adab perasaan *ewuh pekewuh* (sungkan dan segan) dan *tepo seliro* (welas kasih kepada sesama) sehingga cenderung mengabaikan pelanggaran terhadap hukum yang terjadi disekelilingnya apalagi apabila pelaku pelanggaran tersebut adalah orang yang dekat dan dikenal baik, masyarakat cenderung menutup mata. Contoh untuk pelanggaran hukum penambang batu bata tanpa ijin, warga masyarakat di Kabupaten Bantul tidak ada yang melaporkan keberadaan pelaku penambang batu bata tanpa ijin.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya tatkala berhubungan dengan orang lain. Kebudayaan dapat dikatakan

sebagai satu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang. Kebudayaan atau kebiasaan masyarakat di Kabupaten Bantul dalam membangun rumah selalu dengan persiapan yang panjang. Faktor biaya membangun rumah yang mahal menyebabkan masyarakat cenderung membuat sendiri batu bata tanpa ada niat menjual kecuali menghemat biaya pembangunan rumah. Akan tetapi kebiasaan ini telah tergeser dengan motif ekonomi yang menyebabkan masyarakat cenderung menambang batu bata untuk dijual. Membuat batu bata merupakan usaha yang murah dan menguntungkan, apalagi ditunjang dengan fakta tanah yang ditambang merupakan tanah pribadi sehingga tanpa modal dan tidak dibutuhkan keterampilan yang tinggi dalam membuat batu bata. Apabila masyarakat menyadari dampak dari penambangan batu bata tanpa izin dan segera mencari solusi yang terbaik untuk mengatasinya maka penegakan hukum dapat dilaksanakan.

Sudikno Mertokusumo (1985:20) mengemukakan bahwa hukum pada hakekatnya adalah kekuasaan. Hukum itu mengatur, mengusahakan ketertiban dan membatasi ruang gerak individu. Hukum tidak mungkin menjalankan fungsinya tanpa ada kekuasaan. Hukum adalah kekuasaan, kekuasaan yang mengusahakan ketertiban. Menurut Satjipto Rahardjo (2007:164), hukum ditinjau dari segi bentuk, dapat dilihat sebagai undang-

undang; dari segi isi sebagai perintah penguasa dan dari segi persyaratan terdiri dari sanksi, perintah, kewajiban, dan kedaulatan.

Hans Kelsen (2007:37) mengemukakan bahwa hukum merupakan tatanan perilaku manusia yang merupakan tatanan pemaksa. Hans Kelsen (2007: 132) menyebutkan yang dapat menjamin kepatuhan terhadap norma adalah sanksi sebagai sanksi hukum yang dapat dikaitkan dengan kewajiban. Kewajiban secara hukum yang dimaksud adalah individu yang perilakunya dapat mengakibatkan pelanggaran dan menimbulkan sanksi, atau calon pelaku pelanggaran, atau individu yang mampu menghindari sanksi dengan perilaku yang sebaliknya. Kesimpulan yang dapat diambil dari uraian ini adalah apabila individu berperilaku sesuai tatanan hukum, maka berlakunya tatanan hukum itu harus diwujudkan dalam:

- a. kepatuhan aktual terhadap norma hukum (pemenuhan kewajiban hukum yang ditetapkan dalam norma hukum);
- b. penerapan norma hukum (pelaksanaan sanksi yang ditetapkan oleh norma hukum).

Sanksi berfungsi untuk menjamin kepatuhan terhadap norma, sedangkan sanksi yang dimaksud dalam penulisan tesis ini adalah untuk mengamankan keberadaan tanah agar tidak terjadi kerusakan akibat dari kegiatan usaha yang mengeksploitasi tanah.

2. Penegakan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD, sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam

waktu 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Pasal 8 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan peraturan daerah ini lebih lanjut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

- (1) Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.**
- (2) Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.**
- (3) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.**
- (4) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.**
- (5) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.**

Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa peraturan daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut pasal 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan suatu peraturan perundang-

undangan yang berlaku, dalam pembentukannya harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya harus dilakukan oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

- f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yaitu proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 dan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan daerah serta asas dalam materi muatan peraturan daerah sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul menetapkan Peraturan Daerah No. 18 tahun 2009, tentang Pembentukan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul yang mempunyai tugas pokok sebagaimana disebutkan pada Pasal 4 ayat (2) bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Diuraikan secara tegas dalam penjelasan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai misi strategis dalam membantu Bupati

untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib dan teratur, sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dalam melakukan kegiatannya dengan perasaan aman.

Pengertian peraturan menurut hukum administrasi negara sebagaimana disampaikan oleh Marbun dan Moh Mahfud (2006:94) merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norms* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) yang tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*). Hans Kelsen (2007:252) menyebutkan bahwa peraturan merupakan norma-norma umum yang dibuat oleh otoritas pemerintah. Maka Peraturan Daerah merupakan hukum yang dibuat oleh otoritas pemerintah daerah yang berlaku umum di suatu daerah tertentu. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Jazim Hamidi (2007:18) berpendapat bahwa peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, sedangkan menurut Bagir Manan seperti yang dikutip Jazim Hamidi (2007:18) peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintahan

daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Wewenang pemerintahan daerah tentang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup menurut Pasal 63 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yaitu:

- ”(2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang:**
- a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi;**
 - b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi;**
 - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi;**
 - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;**
 - e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi;**
 - f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;**
 - g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota;**
 - h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;**
 - i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;**
 - j. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;**

- k. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antar kabupaten/antar kota serta penyelesaian sengketa;
 - l. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan;
 - m. melaksanakan standar pelayanan minimal;
 - n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;
 - o. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;
 - p. mengembangkan dan mensosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
 - q. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
 - r. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi; dan
 - s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
- (3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang:
- a. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
 - b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota;
 - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
 - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai AMDAL dan UKL-UPL;
 - e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
 - f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
 - g. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
 - h. memfasilitasi penyelesaian sengketa;
 - i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
 - j. melaksanakan standar pelayanan minimal;
 - k. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;
 - l. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;

- m. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;**
- n. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;**
- o. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota; dan**
- p. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota”.**

Dalam rangka pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup terutama yang berkaitan dengan penambangan galian golongan C, Pemerintah Daerah Propinsi DIY menetapkan Peraturan Daerah Propinsi DIY Nomor 3 Tahun 1994 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C (Lembaran Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Seri B Nomor 1 Tahun 1994. Dinas Pertambangan Propinsi DIY), maksud dan tujuannya dinyatakan dalam Pasal 2 (a): Mengatur, membina dan mengawasi kegiatan Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C. (b) Mengendalikan kegiatan Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C, agar tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Dalam rangka pelaksanaan pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan Usaha Pertambangan Galian Golongan C maka sctiap orang atau badan wajib memiliki Surat Ijin Pertambangan Daerah (SIPD) atau Surat Ijin Pertambangan Daerah Pertambangan Rakyat (SIPD.PR).

C. Konsepsi Pelaku Usaha Pembuat Batu Bata Tanpa Izin

1. Pengertian Pelaku Usaha

Knud Hansen, (2002:50) menekankan bahwa untuk merumuskan pengertian pelaku usaha dapat menggunakan pendekatan fungsional yang menekankan pada kegiatan ekonominya daripada pendekatan subjek hukum. Pendekatan ini diterapkan dalam teori *Single Economic Entity Doctrine*, yang memandang hubungan induk dan anak perusahaan dimana anak perusahaan tidak memiliki *independensi* untuk menentukan arah kebijakan perusahaan sebagai satu kesatuan entitas ekonomi (Alison Jones and Brenda Sufirin, 2004:123). Konsekuensi dari penerapan *Single Economic Entity Doctrine* ini adalah pelaku usaha dapat diminta pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dalam satu kesatuan ekonomi, meskipun pelaku usaha yang pertama beroperasi di luar yurisdiksi hukum persaingan usaha suatu negara, sehingga hukum persaingan usaha dapat bersifat *ekstrateritorial* (Alison Jones and Brenda Sufirin, 2004:126).

Pengertian pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa pelaku usaha bukan hanya produsen, melainkan hingga pihak terakhir yang menjadi perantara antara produsen dan konsumen, seperti agen, distributor dan pengecer/ perantara dan konsumen.

2. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL)

Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting atau membawa dampak degradasi lingkungan hidup harus memiliki izin usaha atau AMDAL, hal ini sebagaimana yang tersebut dalam pasal 22 dan pasal 23 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH):

- ”(1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL.**
- (2) Dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria:**
- a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;**
 - b. luas wilayah penyebaran dampak;**
 - c. intensitas dan lamanya dampak berlangsung;**
 - d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak;**
 - e. sifat kumulatif dampak;**
 - f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau**
 - g. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi”.**

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

- ”(1) Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan AMDAL terdiri atas:**
- a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam;**
 - b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;**

- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
- h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
- i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup”.

3. Pembuat Batu Bata

a. Pengertian Batu Bata

Batu bata merupakan salah satu bahan material sebagai bahan pembuat dinding. Batu bata terbuat dari tanah liat yang dibakar sampai berwarna kemerah-merahan. Batu bata dilihat dari jenisnya, batu bata terdiri atas jenis bata tanah liat atau lempung, bata pasir kapur, dan bata mortar, sedangkan dari segi pembuatannya, ada batu bata merah konvensional dan bata press, Batu bata merah konvensional teksturnya kasar, tidak rapi, dan kadar kekerasannya tergantung pada kualitas bahan dan teknik pembakarannya. Bata jenis batu bata merah konvensional inilah yang agak sulit dipertanggungjawabkan ukuran dan kekuatannya. Batu bata press teksturnya lebih halus, ukurannya

sama dan kekerasannya lebih baik. Warna bata juga akan tergantung dari jenis tanah liat yang digunakan serta lama proses pembakarannya.

Batu bata merah konvensional dari segi aplikasi, biasanya digunakan untuk konstruksi dinding dengan plesteran biasa karena kekurangan dari jenis bata ini bisa dengan mudah ditutupi lapisan semen, sementara batu bata *press* sering diaplikasikan tanpa lapisan penutup atau yang lebih sering kita kenal dengan bata ekspos. Salah satu jenis bata *press* adalah bata *kuo shin* yang biasa digunakan untuk bahan pagar.

Salah satu kelebihan menggunakan bata *press* sebagai bata ekspos adalah, bata ini memang cenderung tahan lama atau awet. Ukurannya pun presisi, tetapi sebagian orang menilai sisi artistiknya kurang karena terkesan kaku dan kurang alami. Bata ekspos juga cukup rentan terhadap jamur, karena itu secara berkala harus dilakukan pelapisan (*coating*) dengan cairan khusus yang dapat melindungi batu bata dari kelembapan dan jamur.

Pembuatan batu bata memakai bahan utama dari tanah liat, *brambut* (kulit padi) dan *kawul* (limbah industri kayu yang kecil-kecil yang didapat dari industri pabrik kayu). Cara pengolahan batu bata sederhana, tanah biasa yang telah ditambang dari lahan dicangkul dan dicacah kemudian disiram dengan air sampai hancur, setelah itu diberi *brambut* dan *kawul*. Campuran tersebut kemudian dicangkul dan diinjak-injak sampai homogen (menjadi satu). Hal itu diulang-ulang

terus sampai tiga kali, setelah menjadi satu bahan siap dicetak menggunakan cetakan kayu. Setelah menjadi batu bata setengah kering, batu bata ditata *sigir* (miring), setelah kering batu bata dibawa ke *Linggan* (tempat pembakaran). Biasanya pembakaran dilakukan setelah terkumpul minimal 50.000 biji batu bata dengan menggunakan bahan baku pembakaran kayu bakar, kayu bekas potongan gergaji atau kayu lebihan yang tidak dipakai. Limbah kayu dibeli di pabrik-pabrik kayu. Proses pembakaran batu bata memakan waktu sekitar 24-30 jam.

b. Pengertian Pembuat Batu Bata

Usaha pembuat batu bata merupakan usaha mikro yang tanpa pendampingan dari pihak pemerintah. Pelaku usaha pembuat batu bata di Kabupaten Bantul biasanya berdiri sendiri, walaupun ada di antara para pelaku usaha pembuat batu bata tersebut mempunyai karyawan. Lahan/tanah yang ditambang untuk membuat batu bata ini biasanya lahan pribadi pengrajin batu bata atau menyewa tempat untuk proses pembuatan batu bata, tempat disewa selama beberapa tahun, setelah waktu penyewaan telah habis maka pengrajin batu bata harus mencari tempat penyewaan lain. Hal ini sama-sama menguntungkan bagi pemilik tanah dan pengrajin batu bata, namun apabila hal ini terjadi secara terus-menerus, maka akan menimbulkan masalah bagi pengrajin batu bata yang tidak mempunyai lahan, antara lain permasalahan harga sewa tanah yang semakin naik tiap tahunnya dan akan memperluas

kerusakan lahan baik lahan pertanian maupun lahan pekarangan di Daerah Kabupaten Bantul.

Pengertian pembuat batu bata adalah seseorang atau sekelompok orang yang mengerjakan, membuat dan melakukan proses perubahan dari tanah liat diaduk dengan air yang ukurannya sudah ditentukan dibuat menjadi adonan untuk dicetak dengan alat press berbentuk persegi empat. Dikeringkan dan dibakar di atas perapian sampai menjadi berwarna merah.

4. Perizinan

Dalam kaitannya dengan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, perizinan mempunyai arti yang sangat penting. Sebagai sebuah instrumen hukum, izin merupakan alat kontrol terhadap perilaku agar tidak menimbulkan kerusakan atau kerugian, dengan adanya izin lingkungan hidup diharapkan tetap lestari. Pengelolaan lingkungan hidup akan dikontrol melalui mekanisme perizinan, sebaliknya apabila suatu kegiatan tidak memiliki izin atau izinya dilanggar maka akan membahayakan lingkungan hidup.

Kata dasar perizinan adalah "izin", yang dapat berarti diperbolehkan dengan syarat tertentu untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang. Izin dalam pengertian hukum adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana

ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (Sjacran Basah, 1995:5). Menurut Sjacran Basah (1996:378) fungsi izin merupakan perkenan menyelenggarakan peraturan dalam hal konkreto, berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat (Prajudi Atmosudirjo, 1984 : 23).

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah/Pemda untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Tanpa rasionalitas dan desain kebijakan yang jelas, maka perizinan akan kehilangan maknanya sebagai instrumen untuk membela kepentingan bersama di atas tindakan yang berdasarkan kepentingan individu.

Indonesia merupakan negara hukum modern yang mempunyai tugas kewenangan pemerintahan yang sangat luas, tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan melainkan juga mengupayakan kesejahteraan masyarakat (*bestuurszorg*). Penyelenggara dari *bestuurszorg* dilaksanakan

oleh alat administrasi negara yang diatur dalam hukum administrasi negara. Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya diberi wewenang dalam bidang pengaturan, dimana dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individu konkrit yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu perwujudan dari ketetapan ini adalah perizinan, sebagaimana dipaparkan di atas, bahwa izin bertujuan untuk dan berarti menghilangkan halangan sehingga hal yang dilarang itu menjadi diperbolehkan.

Izin dalam konteks sebagai instrumen yuridis, menurut pemerintah berfungsi untuk mempengaruhi para warga negara agar mau mengikuti cara yang diajarkan pemerintah guna mencapai tujuan pemerintah. Fungsi izin sebagai instrumen yuridis adalah sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Berkaitan dengan lingkungan hidup, perizinan digunakan sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat untuk melindungi keberadaan lingkungan hidup di Indonesia agar tetap terjaga kelestariannya sehingga dapat dipakai sebagai pengantar untuk menuju masyarakat adil dan makmur sebagai perwujudan dari konsep negara kesejahteraan yang dianut oleh bangsa Indonesia.

Pengelolaan lingkungan hidup dapat berhasil menunjang kesejahteraan rakyat jika administrasi pemerintah dalam hal sistem perizinan berfungsi secara efektif dan terpadu sebagai salah satu sarana yuridis administratif untuk mencegah dan menanggulangi perusakan lingkungan. Contoh perizinan untuk menanggulangi perusakan lingkungan

adalah adalah perizinan yang dituangkan dalam undang-Undang Gangguan (*Hindeer Ordonantie*) yang sering dikenal dengan istilah izin H.O. Kewenangan dalam pemberian izin H.O. ini berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (3) H.O. jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berada ditangan bupati/walikota.

Perizinan mengandung ketentuan-ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*worschriften, beperkingen, en voorwaarden*). Pelanggaran izin terjadi manakala ketentuan-ketentuan tersebut tidak dipatuhi. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat, atau dengan cara lain. Contoh pada izin yang berkaitan dengan lingkungan misalnya, dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Keputusan izin juga memuat syarat-syarat sehingga akibat hukum dapat digantungkan apabila timbul peristiwa yang belum pasti dikemudian hari.

Pengaturan perizinan di bidang lingkungan hidup di Indonesia sampai saat ini masih tersebar dan diimplementasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti pengaturan perizinan di berbagai sektor industri, pertambangan, perdagangan, dan lain sebagainya. Perizinan di bidang lingkungan hidup diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dibuat sebagai sarana untuk pembaharuan dan mengarahkan kehidupan masyarakat serta untuk ketertiban. UU PPLH

merupakan sebagai bagian dari Hukum Tata Lingkungan yang masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara. Hukum Tata Lingkungan mengatur hubungan manusia dan lingkungan hidup baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial budaya.

Izin usaha dan/atau kegiatan menurut Pasal 1 angka 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan, sementara itu menurut Pasal 1 angka 35 UU PPLH menyebutkan Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perizinan menyebutkan:

- ”(1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.**
- (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.**
- (3) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.**
- (4) Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.**

Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyebutkan:

- “(1) Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan izin lingkungan apabila permohonan izin tidak dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL.**
- (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (4) dapat dibatalkan apabila:**
- a. persyaratan yang diajukan dalam permohonan izin mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/atau pemalsuan data, dokumen, dan/atau informasi;**
 - b. penerbitannya tanpa memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam keputusan komisi tentang kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL; atau**
 - c. kewajiban yang ditetapkan dalam dokumen AMDAL atau UKL-UPL tidak dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.**

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas dapat dikatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL) untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan dan bagi usaha dan/atau kegiatan yang diwajibkan AMDAL tetap wajib membuat dan memperoleh UKL-UPL sebagai syarat mendapatkan izin lingkungan. Izin tersebut dicantumkan persyaratan dan kewajiban untuk melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan hidup. Pelanggaran ketentuan perizinan dapat mengakibatkan sanksi administratif atau sanksi pidana, dan dapat mengakibatkan pencabutan izin usaha itu sendiri.

5. Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara

Hans Kelsen (2007: 123-132), menyebutkan hukum sebagai tatanan sosial dan tatanan pemaksa, maka seharusnya dilakukan tindakan paksa atau tindakan yang dilakukan bukan atas keinginan individu yang menjadi sasaran dan bila terjadi perlawanan akan dipergunakan pemaksaan fisik. Tindakan paksa ini merupakan sanksi, atau hanya sebagai perlindungan (karantina) terhadap seseorang. Sehingga dalam tatanan hukum nasional sanksi dapat diartikan sebagai penghukumam atau sebagai eksekusi sipil.

Menurut Hadjon, dkk (2005: 245-247) sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum administrasi. Tidak adanya gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan bagi warga dalam peraturan perundang-undangan Tata Usaha Negara, manakala aturan tingkah laku tidak dapat dipaksakan oleh Tata Usaha Negara. Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada suatu izin. Sanksi-sanksi administrasi yang khas antara lain paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), penarikan kembali keputusan/ketetapan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi), pengenaan denda administrasi, serta pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*). Paksaan pemerintah merupakan tindakan nyata (*infeitelijke handeling*) bagi penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu

kaidah hukum administrasi, atau bila masih melakukan yang seharusnya ditinggalkan oleh warga karena bertentangan dengan undang-undang. Paksaan pemerintah merupakan tindakan penguasa dengan cara langsung, sedangkan sanksi-sanksi lainnya lebih berperan secara tidak langsung (*werken meer indirect*).

Pemberian sanksi untuk hukum administrasi harus memenuhi hukum pidana maksudnya, sanksi administrasi hanya ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi menurut hukum pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sifat sanksi adalah reparatoir, yaitu memulihkan pada keadaan semula. Sanksi administrasi pelaksanaan penegakan hukumnya diterapkan oleh pejabat Tata Usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.

Sanksi tidak saja diberikan pada tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada suatu izin. Sanksi-sanksi administrasi menurut UU PLH yaitu meliputi:

- 1) Teguran baik teguran secara lisan maupun tertulis;
- 2) Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*);
- 3) Penarikan keputusan/ketetapan izin usaha dan/ atau kegiatan;
- 4) Pengenaan denda administrasi.

Sudikno Mertokusumo (2005:13-15) berpendapat tentang sanksi sebagai berikut:

"Orang tidak akan dihukum atau diberi sanksi hukum hanya karena apa yang difikirkannya atau dibatinnya: tidak seorangpun dapat dihukum karena apa yang difikirkannya atau dibatinnya (*cogitationis poenam nemo patitur*)".

Sanksi administratif menurut pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terdiri atas teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, dan pencabutan izin lingkungan. Sanksi administratif ini tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana. Sifat usaha yang dapat dikenakan sanksi administratif yaitu: ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup, dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya, dan kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran.

Pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan dan pencabutan izin lingkungan dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah berupa: penghentian sementara kegiatan produksi, pemindahan sarana produksi, penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi, pembongkaran, penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran, penghentian sementara seluruh kegiatan, dan tindakan lain yang bertujuan

untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup. Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

D. Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul

1. Visi Pemerintah Kabupaten Bantul

Visi pemerintahan Kabupaten Bantul yaitu **"Bantul Projotamansari Sejahtera Demokratis Agamis"**. Visi tersebut mengandung pengertian bahwa kondisi Kabupaten Bantul yang ingin diwujudkan di masa yang akan datang adalah Bantul produktif-profesional, ijo royo-royo, tertib, aman, sehat dan asri, sejahtera, dan demokratis, serta agamis.

a. Produktif

Produktif berarti semua potensi daerah baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya dapat berproduksi sehingga mampu memberikan andil terhadap pembangunan daerah, juga harus profesional dalam arti kata penekanan kepada setiap warganya dari berbagai profesi, agar betul-betul matang dan ahli di bidang masing-masing. Tolok ukur profesionalisme ini dapat dilihat dari kualitas kerjanya dihadapkan dengan efisien penggunaan dana, sarana, tenaga, serta waktu yang diperlukan.

b. Ijo royo-royo

Ijo royo-royo berarti tidak ada sejengkal tanah yang dilerantarkan sehingga baik di musim penghujan maupun musim kemarau akan tampak suasana rindang.

c. Tertib

Setiap warga menggunakan hak dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya sehingga terwujud kehidupan pemerintahan dan kemasyarakatan yang tertib semuanya secara pasti berpedoman pada sistem ketentuan hukum yang esensial.

d. Aman

Aman berarti terwujudnya tertib pemerintahan dan kemasyarakatan sehingga terwujud keamanan dan ketentraman yang dapat menunjang stabilitas daerah.

e. Sehat

Tertib lingkungan hidup akan dapat menjamin kesehatan jasmani dan rohani bagi warga masyarakat yang menghuninya.

f. Asri

Upaya pengaturan tata ruang di desa dan di kota dapat serasi, selaras, dan seimbang dengan kegiatan-kegiatan masyarakat yang menghuninya, sehingga akan menumbuhkan perasaan kerasan, asri tidak mewah tetapi cenderung memanfaatkan potensi lingkungan yang bersandar pada kreativitas manusiawi.

g. Sejahtera

Kebutuhan dasar masyarakat Kabupaten Bantul telah terpenuhi secara lahir dan batin.

h. Demokratis

Artinya ada kebebasan berpendapat, berbeda pendapat, dan menerima pendapat orang lain. Akan tetapi apabila sudah menjadi keputusan harus dilaksanakan bersama-sama dengan penuh tanggung jawab.

i. Agamis

Artinya kehidupan masyarakat Bantul senantiasa diwarnai oleh nilai-nilai religius dan budi pekerti yang luhur. Pentingnya aspek agama tidak diartikan sebagai bentuk primodialisme untuk suatu agama tertentu, tetapi harus diartikan secara umum bahwa nilai-nilai luhur yang dianut oleh semua agama semestinya dapat diterapkan dalam interaksi sosial sehari-hari.

2. Misi Kabupaten Bantul

Misi merupakan pernyataan tentang tujuan operasional organisasi yang diwujudkan dalam produk dan pelayanan sehingga dapat mengikuti irama perubahan zaman. Misi juga sebagai penjabaran visi dan mencerminkan tentang segala sesuatu yang akan dilaksanakan untuk pencapaian tujuan. Misi yang akan dilakukan pemerintah Kabupaten Bantul dalam kurun waktu dua puluh tahun ke depan adalah:

- a. Mewujudkan masyarakat Bantul yang sejahtera lahir dan batin berdasarkan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Mewujudkan pemerintahan dan kehidupan masyarakat yang demokratis.

3. Nilai-nilai

Nilai adalah hal yang dijunjung tinggi oleh pemerintahan Kabupaten Bantul. Nilai-nilai tersebut harus melandasi jalannya roda pemerintahan sehingga menjadi pemerintahan yang baik dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. Transparansi yaitu adanya kebebasan arus informasi dan sifat keterbukaan bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap semua informasi terkait.
- b. Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum, pimpinan kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.
- c. Demokratis dalam arti masyarakat diberikan kebebasan dalam mengemukakan pendapat, berbeda pendapat, dan menerima pendapat orang lain.

- d. Pelayanan prima yang merupakan hal yang utama untuk diperhatikan. Kepuasan masyarakat merupakan faktor penentu keberhasilan suatu pemerintahan.
- e. Efektif dan efisien yaitu proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- f. Partisipatif yaitu setiap warga Bantul mempunyai suara dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- g. Gotong royong yaitu setiap warga mempunyai sifat suka menolong dan gotong royong sehingga dapat mewujudkan kondisi masyarakat yang kokoh.
- h. Tanggap bencana yaitu setiap proses pembangunan di Bantul berbasis pada pengurangan resiko bencana.
- i. Kesetaraan gender yaitu setiap warga Bantul mempunyai hak yang sama dalam kehidupan sosial dan politik

4. Letak Geografis Kabupaten Bantul

Kabupaten Bantul merupakan salah satu dari lima daerah kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara geogarafis, Kabupaten Bantul terletak antara $07^{\circ}44'04''$ – $08^{\circ}00'27''$ Lintang Selatan dan $11^{\circ}12'34''$ – $110^{\circ}31'08''$ Bujur Timur.

Kabupaten Bantul berbatasan dengan:

Utara : Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman

Selatan : Samudra Indonesia.

Timur : Kabupaten Gunung Kidul

Barat : Kabupaten Kulon Progo

5. Pembagian Daerah Administratif

Berdasarkan pembagian daerah secara administratif Kabupaten Bantul terdiri dari 17 kecamatan yang dibagi menjadi 23 desa dan 933 pedukuhan. Pembagian administratif dan luas masing-masing kecamatan dapat dilihat pada tabel 1. Desa-desa di Kabupaten Bantul dibagi lagi berdasarkan statusnya menjadi desa pedesaan (*rural area*) dan desa perkotaan (*urban area*).

Tabel 1: Daerah Administratif Kabupaten Bantul dan Luas Wilayahnya.

No.	Kecamatan	Jumlah Desa	Jumlah Pedukuhan	Luas (Km2)
1.	Srandakan	2	43	18,32
2.	Sanden	4	62	23,16
3.	Kretek	5	52	26,77
4.	Pundong	3	49	24,30
5.	Bambanglipuro	3	45	22,70
6.	Pandak	4	49	24,30
7.	Pajangan	3	55	33,25
8.	Bantul	5	50	21,95
9.	Jetis	4	64	21,47
10.	Imogiri	8	72	54,49
11.	Dlingo	6	58	55,87

12.	Banguntapan	8	57	28,48
13.	Pleret	5	47	22,97
14.	Piyungan	3	60	32,54
15.	Sewon	4	63	27,16
16.	Kasihlan	4	53	32,38
17.	Sedayu	4	54	34,36
	Jumlah	75	933	506,85

(Sumber: Laporan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2007, Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2007).

6. Perangkat Daerah Kabupaten Bantul

Perangkat daerah kabupaten terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Perangkat Daerah Kabupaten dibentuk dengan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Pemerintah Kabupaten Bantul telah membentuk Perangkat Daerah, sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, terdiri atas sekretariat daerah, bagian tata pemerintahan, bagian pemerintahan desa, bagian hukum, bagian administrasi pembangunan, bagian kerjasama investasi dan pengembangan potensi daerah, bagian hubungan masyarakat dan informasi, bagian organisasi, bagian umum,

bagian protokol, dan sekretariat DPRD, bagian umum, bagian keuangan, bagian hukum dan penyerapan aspirasi, bagian risalah dan persidangan.

- b. Dinas Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul, terdiri atas: dinas pendidikan dasar, dinas pendidikan menengah, dinas kesehatan, dinas pekerjaan umum, dinas sumber daya air, dinas pengelolaan keuangan dan aset, dinas kebudayaan dan pariwisata, dinas perhubungan, dinas kelautan, perikanan dan peternakan, dinas pertanian dan kehutanan, dinas tenaga kerja dan transmigrasi, dinas perindustrian, perdagangan dan koperasi, dinas kependudukan dan pencatatan sipil, dinas sosial, dan dinas perizinan.
- c. Lembaga Teknis Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul, terdiri atas: badan perencanaan pembangunan daerah, dan badan lingkungan hidup, dan kesejahteraan keluarga, pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana, dan kepegawaian daerah, rumah sakit daerah, inspektorat, kantor pemberdayaan masyarakat desa, kantor pengelolaan data telematika, kantor kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat, kantor perpustakaan umum, kantor arsip, kantor pengelolaan pasar, kantor pemuda dan olahraga.

- d. Satuan Polisi Pamong Praja, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul.

7. Wewenang Perangkat Daerah Kabupaten Bantul Terkait dengan Lingkungan Hidup.

a. Wewenang Dinas Sumber Daya Air Kabupaten Bantul

Tugas dan kewenangan Dinas Sumber Daya Air Kabupaten Bantul meliputi:

- 1) Menyusun rencana kegiatan terkait dengan pengelolaan sumber daya air;
- 2) Merumuskan kebijakan teknis dalam menentukan sasaran kegiatan tersebut di atas;
- 3) Mengkoordinasikan bidang-bidang dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas dinas;
- 4) Menyelenggarakan urusan umum, urusan hukum, administrasi kepegawaian, perencanaan, administrasi keuangan, sarana dan prasarana, humas dan protokol, kearsipan, tata naskah dinas, organisasi dan tatalaksana, kepustakaan, surat-menyurat, serta monitoring, evaluasi dan pelaporan;
- 5) Menyelenggarakan pengumpulan data, informasi, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Konservasi Sumber Daya Air Sumber Daya Mineral;

- 6) Menyelenggarakan perencanaan program Konservasi Sumber Daya Air dan Sumber Daya Mineral;
- 7) Merumuskan kebijakan penyelenggaraan program Konservasi Sumber Daya Air dan Sumber Daya Mineral;
- 8) Melaksanakan pengendalian, pengawasan dan pengembangan Sumber Daya Air dan Sumber Daya Mineral;
- 9) Menyelenggarakan pembinaan, koordinasi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi program dan kegiatan konservasi Sumber Daya Air dan Sumber Daya Mineral;
- 10) Melaksanakan pengelolaan Sistem Informasi Sumber Daya Air;
- 11) Memberikan saran dan atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil sesuai bidang tugasnya;
- 12) Menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan sesuai bidang tugasnya;
- 13) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
- 14) Mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.

b. Wewenang Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Bantul

Tugas dan wewenang Badan Lingkungan Hidup kabupaten Bantul

yaitu:

- 1) Menyusun rencana kegiatan;
- 2) Menyiapkan bahan kerja;

- 3) Merumuskan kebijakan teknis operasional pelaksanaan pengendalian pencemaran dan dokumen lingkungan;
- 4) Melaksanakan koordinasi pelaksanaan pengendalian pencemaran dan dokumen lingkungan;
- 5) Merumuskan pedoman dan petunjuk teknis berkaitan dengan pengendalian pencemaran lingkungan;
- 6) Melaksanakan penelitian dan pengumpulan data pencemaran lingkungan;
- 7) Melaksanakan koordinasi di bidang pengawasan dan pengendalian dalam usaha pencegahan dan penanggulangan pencemaran air, udara dan tanah.
- 8) Menyelenggarakan pengawasan dan pengendalian dalam usaha pencegahan dan penanggulangan pencemaran air, udara dan tanah;
- 9) Melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembuangan limbah;
- 10) Memberikan saran dan atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil sesuai bidang tugasnya;
- 11) Melaksanakan pengawasan dan pengendalian penerapan pelaksanaan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), UKL, UPL dan SPPL;

c. Wewenang Dinas Perizinan Kabupaten Bantul

Tugas dan wewenang Dinas Perizinan Kabupaten Bantul yaitu sebagai berikut:

- 1) Menyusun rencana dan program kerja Sub Bagian Program untuk melaksanakan kegiatan yang telah ditentukan;
- 2) Menghimpun, menelaah, menganalisa, mengklasifikasi dan mendokumentasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program dan kegiatan Dinas;
- 3) Menkoordinasikan penyusunan RKP dan RKA Dinas;
- 4) Mengumpulkan dan mengolah data perizinan;
- 5) Menyelenggarakan pelayanan perizinan;
- 6) Memberikan informasi dan layanan konsultasi teknis perizinan;
- 7) Melaksanakan koordinasi teknis dengan instansi terkait;
- 8) Mengembangkan teknologi informasi;
- 9) Meneliti dan memeriksa data pemohon serta kelengkapan berkas permohonan;
- 10) Melaksanakan validasi dan verifikasi berkas pembayaran permohonan;
- 11) Memberikan informasi dan konsultasi teknis mengenai layanan perizinan baik usaha maupun non usaha, perizinan tunggal maupun paralel;
- 12) Melaksanakan penyuluhan di bidang perizinan;
- 13) Menginventarisasi dan mengidentifikasi permasalahan serta menyiapkan solusi sesuai bidang tugasnya;

d. Wewenang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul

Wewenang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul berdasarkan PERDA Nomor 18 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- 1) Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah;
- 2) Polisi Pamong Praja adalah aparatur Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas Kepala Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- 3) Ketenteraman dan ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur;
- 4) Menyelenggarakan tata naskah dinas, urusan hukum, administrasi kepegawaian, perencanaan, administrasi keuangan, sarana dan prasarana, humas dan protokol, kearsipan, keputakaan, surat-menyurat, serta monitoring dan pelaporan;
- 5) Menyimpan, memelihara, mengelola, dan mendistribusikan barang kebutuhan dinas;
- 6) Melaksanakan administrasi, inventarisasi, dan laporan pertanggungjawaban pengelolaan aset;

- 7) Mengusulkan penghapusan barang milik daerah;
- 8) Memelihara kendaraan dinas;
- 9) Melaksanakan administrasi perjalanan dinas bagi pejabat dan staf;
- 10) Menyiapkan perlengkapan rapat dan melayani tamu dinas;
- 11) Melaksanakan administrasi penerimaan, penyetoran dan pelaporan pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 12) Melaksanakan analisis deteksi dini terhadap kerawanan ketenteraman dan ketertiban umum;
- 13) Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli dalam upaya mencegah dan atau mengurangi kerawanan ketenteraman dan ketertiban umum;
- 14) Melaksanakan patroli ketenteraman dan ketertiban umum;
- 15) Melaksanakan penjagaan dan pengamanan kompleks perkantoran milik pemerintah daerah dan rumah dinas jabatan Bupati dan Wakil Bupati;
- 16) Melaksanakan pengawalan dan pengamanan kunjungan tamu negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 17) Mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.