

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699), lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Lingkungan hidup ini sekarang mulai terancam kelestariannya, terutama sumber-sumber daya alam tertentu yang dieksploitasi demi memenuhi kebutuhan hidup manusia. Dengan semakin banyaknya pertumbuhan manusia, maka semakin banyak pula kebutuhan akan sumber daya alam. Sementara itu, ketersediaan sumber daya alam adalah terbatas. Karena itu, bila eksploitasi atau pemanfaatannya tidak terkendali, akan dapat menyebabkan habisnya sumber daya alam tersebut.

Dalam rangka memanfaatkan sumber daya alam, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (3), ditentukan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Adapun pengaturannya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menentukan :

- "(1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah :
- a. mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
 - b. mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetica;
 - c. mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetica;
 - d. mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
 - e. mengembangkan pendanaan bagi upaya petestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Ketentuan lain yang mengatur tentang sumber daya alam juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1967). Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menentukan bahwa :

"Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat".

Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, menentukan bahwa :

"Wilayah pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak meliputi :

- a. tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, misalnya jalan-jalan umum, jalan-jalan kereta api, saluran air, listrik, gas dan sebagainya;
- b. tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan usaha lain;
- c. bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik beserta tanah-tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan ijin yang berkepentingan”.

Dengan mempertimbangkan perkembangan nasional dan internasional, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dianggap tidak sesuai lagi dan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959). Pada konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara disebutkan :

”bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan”.

Konsep penguasaan Negara dalam pengelolaan mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah bahwa negara mempunyai kewenangan pengaturan terhadap pertambangan mineral dan batubara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan :

”ayat (1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.

ayat (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah”.

Selanjutnya berlandaskan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa ”Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir (Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Seri C Nomor 2 Tahun 2003). Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir tersebut dimaksudkan untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dengan melakukan upaya pengamanan melalui pengendalian dan pengawasan kegiatan penambangan pasir, kerikil, dan batu serta sumber daya alam lainnya yang dilakukan di lingkungan sungai dan pesisir. Dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tersebut, yaitu pada Pasal 3 ayat (2) ditentukan :

“Dalam rangka untuk perlindungan terhadap kelestarian alam dilarang melakukan kegiatan pengambilan pasir, kerikil, dan batu serta biota lainnya pada zona-zona tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum mentaati Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang

Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir. Hal ini terlihat dengan masih banyaknya warga masyarakat yang melakukan penambangan pasir, kerikil, dan batu di zona-zona larangan penambangan sesuai yang diatur dalam peraturan daerah tersebut. Perilaku dari sebagian masyarakat perlu mendapat perhatian yang seksama dari semua pihak. Salah satu bentuk dari perhatian tersebut adalah dengan mentaati ketentuan hukum yang berlaku. Menurut Van Doorn, sosiolog hukum Belanda sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo (2006 : 4) hukum adalah skema yang dibuat untuk menata (perilaku) manusia, tetapi manusia itu sendiri cenderung terjatuh di luar skema yang diperuntukkan baginya. Ini disebabkan faktor pengalaman, pendidikan, tradisi, dan lain-lain yang mempengaruhi dan membentuk perilakunya.

Oleh karena itu untuk mencapai ketertiban masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam yang berupa kegiatan penambangan, maka hukum yang berlaku harus ditegakkan, dengan pengertian harus dilaksanakan oleh semua pihak baik aparatur pemerintah daerah, masyarakat dan semua unsur di dalamnya. Penegakan hukum meliputi upaya-upaya untuk melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, sehingga tidak hanya bersifat penindakan terhadap pelanggaran suatu peraturan perundang-undangan, namun termasuk upaya-upaya preventif agar hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh masyarakat.

Dalam upaya penegakan hukum di daerah khususnya peraturan daerah, berdasarkan Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125), ditentukan bahwa untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Kemudian pada Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut ditentukan bahwa "Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Atas dasar kewenangan yang diberikan kepada Satuan Polisi Pamong Praja, maka diharapkan ketaatan hukum masyarakat khususnya para penambang pasir di zona-zona larangan ini dapat ditingkatkan melalui penegakan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul. Penegakan peraturan daerah ini adalah bagaimana fungsi dan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dapat diterapkan untuk menghentikan adanya pelanggaran-pelanggaran peraturan daerah khususnya pelanggaran Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir dalam Upaya Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup.

B. Rumusan masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Satuan Polisi Pamong Praja melaksanakan tindakan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir sebagai upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup di Kabupaten Bantul ?
2. Bagaimana efektivitas tindakan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap ketaatan hukum masyarakat ?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir sebagai upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup di Kabupaten Bantul ?

C. Batasan masalah

Batasan masalah dalam penulisan tesis ini, dikhususkan sepanjang terkait dengan rumusan judul dalam penulisan tesis ini yaitu Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir oleh Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Upaya Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup. Secara terinci penulis jabarkan sebagai berikut:

1. Penegakan menurut kamus besar Bahasa Indonesia berarti suatu perbuatan untuk mewujudkan atau melaksanakan sesuatu yang dicita-citakan.

2. Penegakan peraturan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja adalah upaya aparat/masyarakat untuk melaksanakan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan pencegahan pelanggaran peraturan daerah serta tindakan penertiban terhadap penyimpangan pelanggarannya.
3. Peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.
4. Satuan Polisi Pamong Praja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat pemerintah daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman, ketertiban umum, serta menegakkan peraturan daerah. Sedangkan 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.
5. Pengamanan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah usaha menjaga jangan sampai timbul gangguan.
6. Pasir menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah butir-butir batu yang halus atau kersik halus.
7. Kerikil menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah batu kecil-kecil.

8. Batu menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah benda keras yang berasal dari dalam bumi tetapi bukan logam.
9. Pasir, Kerikil, dan Batu menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir adalah pasir, kerikil dan batu serta tanah halus (lemih) yang berada di atas dan atau di dalam tanah atau sungai, saluran dan pesisir yang dikuasai oleh pemerintah daerah.
10. Sungai menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai adalah tempat-tempat dan wadah-wadah serta jaringan pengaliran air dari mata air sampai muara dengan dibatasi kanan dan kirinya serta sepanjang pengalirannya oleh garis sempadan.
11. Pesisir menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir adalah lingkungan perairan pantai, lingkungan pantai itu sendiri dan lingkungan daratan pantai yang dibatasi oleh garis sempadan pesisir pantai.
12. Pelestarian fungsi lingkungan hidup menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah rangkaian upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Dengan demikian yang dimaksud dengan penegakan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir oleh Satuan Polisi Pamong Praja sebagai

Upaya Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup adalah upaya yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja untuk melaksanakan peraturan daerah, mencegah terjadinya pelanggaran peraturan daerah, serta melakukan tindakan penertiban terhadap terjadinya penyimpangan dan pelanggaran peraturan daerah, khususnya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir dengan tujuan untuk melestarikan lingkungan dan melestarikan kemampuan lingkungan hidup di kawasan sungai dan pesisir di Kabupaten Bantul.

D. Keaslian Penelitian

Penulisan tesis ini adalah murni hasil karya penulis, dan sepengetahuan penulis serta informasi yang diperoleh dari Kepala Kantor Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul sampai saat ini belum ada peneliti yang melakukan penelitian pada obyek yang sama dengan mengambil rumusan masalah yang sama dengan penulis. Secara umum penegakan hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja sudah ada yang menulis, sebagai contoh penulis mengambil tesis yang ditulis oleh Suparman, SIP., M.Hum dari Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Judul tesis yang ditulis oleh Suparman, SIP., M.Hum adalah “Efektivitas Pelaksanaan Penegakan Hukum Penataan Ruang di Kawasan Jalan Bantul-Yogyakarta Kabupaten Bantul. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas penegakan hukum penataan ruang di kawasan Jalan Bantul-Yogyakarta yang dilaksanakan oleh masing-masing perangkat

daerah di Kabupaten Bantul, dengan melakukan studi kasus di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta baik secara non yustisi (preventif) maupun yustisi (represif), secara sinergis sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan penataan kawasan.

Hasil yang ditemukan dari penelitian yang dilakukan adalah :

1. Pelaksanaan penegakan hukum penataan ruang di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta yang dilakukan oleh masing-masing perangkat daerah di Kabupaten Bantul belum mampu mengendalikan terjadinya pelanggaran penataan ruang di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta, indikatornya antara lain:
 - a. masyarakat tetap menempati kawasan jalan Bantul-Yogyakarta setiap tahun bertambah.
 - b. jumlah bangunan di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta setiap tahun bertambah.
 - c. intensitas pelaksanaan pengawasan dan pengendalian di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta masih kurang.
2. Upaya penataan ruang yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bantul untuk menciptakan ketertiban pemanfaatan ruang di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta agar penegakan hukum efektif adalah dengan menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Rencana Detail Tata Ruang Kawasan jalan Bantul-Yogyakarta, yang mengakomodasikan :
 - a. perlindungan terhadap daerah sempadan jalan.

- b. perlindungan terhadap aspek kepentingan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat.
- c. alternatif pemecahan masalah terhadap masyarakat yang dirugikan karena penataan ruang.
- d. prediksi sepuluh tahun ke depan terhadap perkembangan kawasan di jalan Bantul-Yogyakarta.
- e. keterlibatan masyarakat sejak penyusunan, penetapan, pemanfaatan, pengendalian dan pengawasan rencana tata ruang.

E. Manfaat penelitian

Penulis berharap penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, yaitu:

1. Secara teoritis

Dari sisi teoritis penulis berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penulis, mahasiswa dan akademisi, dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya hukum ketatanegaraan, hukum pemerintahan daerah, serta lebih khusus pada hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan penegakan peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja.

2. Secara praktis

Secara praktis penulis berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparatur pemerintah Kabupaten Bantul, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja serta aparatur pemerintah Kabupaten Bantul yang terkait dengan penegakan Peraturan Daerah

Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir, sehingga peraturan daerah dimaksud benar-benar memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Bagi penulis yang kebetulan adalah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Bantul pada Satuan Polisi Pamong Praja yang mempunyai tugas di bidang penyelenggaraan ketenteraman masyarakat, ketertiban umum serta penegakan peraturan daerah, akan lebih memperluas wawasan, pengetahuan dan mempertajam analisa dalam kegiatan operasi penertiban serta penegakan hukumnya. Bagi masyarakat di Kabupaten Bantul, diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan kesadaran masyarakat terhadap dampak dari kegiatan penambangan pasir, kerikil, dan batu yang dilakukan pada zona-zona larangan.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi tindakan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir oleh Satuan Polisi Pamong Praja sebagai upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup.
2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi efektivitas tindakan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang

Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap ketaatan hukum masyarakat

3. Untuk mengetahui dan mengevaluasi kendala-kendala yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir sebagai upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima Bab, masing-masing :

Bab I : Pendahuluan, terdiri atas sub bab-sub bab, yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka, yang terdiri atas sub bab-sub bab yaitu Penegakan peraturan daerah yang terdiri dari pengertian hukum, pengertian penegakan hukum, pengertian sanksi dalam hukum, dan pengertian penegakan peraturan daerah, Satuan Polisi Pamong Praja era sebelum otonomi daerah dan era otonomi daerah dan pengertian pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Bab III : Metode Penelitian, terdiri atas jenis penelitian, sumber data, pendekatan hukum dan analisa data.

Bab IV : Hasil penelitian dan pembahasan.

Bab V : Penutup, merupakan bagian akhir yang terdiri dari kesimpulan dari seluruh uraian Bab I, II, III, dan IV serta saran sesuai permasalahan yang dihadapi.

