

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penjelasan umum Undang-undang Nomor: 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa “Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan”.

Selanjutnya pembangunan pertambangan baik bersifat nasional maupun internasional harus menyesuaikan diri

dengan perubahan lingkungan strategis. Pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat merupakan tantangan utama yang dihadapi oleh kelangsungan ketersediaan pertambangan mineral dan batubara.

Peningkatan jumlah konsumsi yang jauh lebih besar dibanding peningkatan penyediaan energi menjadi kendala besar yang harus dihadapi di Indonesia. Meningkatnya jumlah konsumsi didorong oleh adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang meningkatkan kebutuhan energi pada sektor usaha dan industri, serta adanya peningkatan konsumsi di tingkat rumah tangga.¹

Potensi kekayaan alam yang dimiliki Indonesia yang sangat besar berupa sumberdaya yang dapat diperbaharui dan yang tidak dapat diperbaharui. Minyak bumi, gas alam, batubara, barang tambang dan mineral lainnya yang

¹ Endah Murniningtyas, 2014, *Prakarsa Strategis Pengembangan Konsep Green Economy*, Kementerian ESDM, Jakarta, hlm 75

memberikan kontribusi yang cukup besar pada perekonomian Indonesia merupakan kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui. Untuk kebutuhan pembangunan di Indonesia sumberdaya alam yang cukup melimpah dieksploitasi terus menerus secara besar-besaran. Sektor Pertambangan merupakan salah satu potensi dalam memanfaatkan sumberdaya alam dengan melakukan suatu kegiatan mulai dari tahap pencarian, penggalian, pengolahan hingga tahap pemasaran hasil tambang.²

Rangkaian aktivitas pertambangan pasti bersinggungan dengan lingkungan hidup. Untuk membentuk suatu jaringan kehidupan didalamnya Lingkungan merupakan suatu wadah untuk saling berinteraksinya makhluk hidup yang.³ Prinsip dalam pengelolaan lingkungan dibutuhkan

² Irawan dkk dalam Willyam Buli, 2018, *Strategi Pengendalian Kerusakan Lingkungan Melalui Pembenahan Kelembagaan Pertambangan Batubara Tanpa Izin Studi Kasus Di Kabupaten Muara Enim*, Program Pascasarjana Universitas Lampung, Bandar Lampung, hlm 1

³ Netty Dahlah Uar, Sigit Heru Murti dan Suwarno Hadisusanto, 2016, *Kerusakan Lingkungan Akibat Aktivitas Manusia pada*

prinsip berkelanjutan demi kelestarian lingkungan. Untuk mencapai kesejahteraan hidup wujud usaha pembangunan jangka panjang yang baik terletak pada pengelolaan lingkungan.⁴

Dalam konsideran huruf Undang-undang Nomor: 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara yang sekarang dirubah menjadi Undang-undang Nomor: 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Terhadap Nomor: 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara tersurat “bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara

Ekosistem Terumbu Karang, Jurnal MGI, ISSN 0215-1790, Vol 30 No 1, hlm 89

⁴ Yenni Widowaty dan Dinda Riskanita, Agustus 2019, *Upaya Pemerintah Daerah Mengatasi Kerusakan Lingkungan Akibat Alih Fungsi Lahan Berdasarkan Konsep Negara Kesejahteraan, Supremasi Hukum*, Jurnal Penelitian Hukum p-ISSN: 1693-766X; e-ISSN: 2579-4663, Vol. 28, No. 2, hlm 125

nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan”.⁵

Selanjutnya Pemerintah memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, dan masyarakat setempat melakukan kegiatan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin selaras dengan otonomi daerah, yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan melibatkan peran Pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah,

Pasal 2 Undang-undang Nomor: 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara menegaskan bahwa pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan:

⁵ Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara

1. Asas manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
2. Asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
3. Asas partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
4. Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Pada fakta di atas menunjukkan bahwa “sebagian besar pertambangan di Indonesia dilakukan dengan sistem tambang terbuka (*open pit mining*) sehingga berdampak terhadap kerusakan lingkungan. Dampak kerusakan lingkungan antara lain hilangnya vegetasi hutan, flora dan fauna serta lapisan tanah. Hal tersebut menyebabkan terganggunya fungsi hidrologis, keragaman jenis (*biodiversity*), serapan karbon, pemasok oksigen dan pengatur suhu lingkungan. Perubahan pada suatu DAS seperti berkurangnya debit air sungai, rusaknya bentang lahan sebagai *recharge area*, tingginya sedimentasi, menurunnya kualitas air sungai dan infiltrasi”.⁶

Hal yang sama juga terjadi pada penambangan pasir di wilayah Kabupaten Klaten Jawa Tengah, bahkan tidak hanya menyebabkan kerusakan lingkungan seperti fungsi keragaman jenis (*biodiversity*).hidrologis, serapan karbon,

⁶ Irawan dkk dalam Willyam Buli, 2018, *Loc. Cit*

pengatur suhu lingkungan dan pemasok oksigen menjadi terganggu. Penambangan yang dilakukan diatas lahan pertanian sehingga dalam jangka panjang yang berakibat mengancam ketersediaan lahan bagi generasi petani. Rusaknya ketersediaan lahan bagi generasi petani akan berdampak pada ketersediaan kebutuhan pangan.

Saat ini diketahui ada belasan usaha perambangan menggunakan alat berat di Klaten diduga tak mengantongi izin alias illegal, pada tahun 2019 terdapat 40 (empat puluh) izin baru yang dikeluarkan atau direkomendasikan menurut keterangan kepala desa setempat.⁷ Jika ijin-ijin tersebut di loloskan tanpa pemahaman terhadap ekosisten baik oleh masyarakat pelaku pertambangan ataupun pihak terkait, maka dapat dipastikan kerusakan lingkungan akan terus bertambah parah.

Bahkan saat ini penambang seolah-olah memanfaatkan Covid-19 dengan melakukan aktivitas

⁷ <https://m.solopos.com/penambangan-pasir-klaten-belasan-usaha-penambangan-diduga-ilegal-661001> Akses pada tanggal 21 Juni 2020, pukul 13.05 Wib

pertambangan.⁸ Selain terkait rusaknya jalan jalur evakuasi saja, kekhawatiran terhadap dampak buruk dari aktivitas penambangan pasir tersebut juga terkait ancaman bencana alam seperti tanah longsor, banjir dan lain sebagainya. Saat ditemukan di sejumlah lokasi penambangan banyak galian menganga bekas pertambangan pasir yang tanpa reklamasi. Perusahaan pertambangan atau perorangan baik yang berizin maupun yang ilegal saat ini terus mengelupas permukaan alam hijau Kemalang yang selama ini menjadi tumpuan resapan air bagi masyarakat Klaten.

Keberadaan Gunung Merapi sebenarnya memberikan dampak positif maupun dampak negatif bagi masyarakat yang berada dikawasan sekitar Gunung Merapi. Gunung Merapi termasuk gunung teraktif di Indonesia, setiap 2-15 tahun Gunung Merapi mengeluarkan material vulkanik. Semburan material vulkanik Gunung Merapi mengalir ke 13 sungai utama yang berada di Gunung Merapi. Dampak

⁸ <https://nusantara.rmol.id/read/2020/05/05/433486/manfaatkan-pandemik-covid-19-penambang-pasir-ilegal-di-klaten-diam-diam-beroperasi>. Akses pada tanggal 21 Juni 2020, pukul 13.10 Wib

negatif dari adanya Gunung Merapi ketika terjadi letusan yang cukup besar menyebabkan bencana bagi masyarakat di kawasan sekitar Gunung Merapi. Adanya letusan Gunung Merapi juga memberikan dampak positif bagi masyarakat di sekitar kawasan Gunung Merapi karena semburan material vulkanik dapat dimanfaatkan warga sekitar untuk kegiatan pertambangan bahan galian C. Secara ekonomi kegiatan pertambangan di kawasan Gunung Merapi memberikan pendapatan bagi masyarakat sekitar. Dengan adanya kegiatan penambangan pasir merapi masyarakat sekitar kawasan Gunung Merapi mempunyai pekerjaan. Perekonomian masyarakat sekitar menjadi lebih stabil dan meningkat.⁹

Pertambangan pasir dilakukan oleh masyarakat sekitar kawasan Gunung Merapi dengan cara tradisional dan modern. Mayoritas masyarakat sekitar Gunung Merapi bermata pencaharian sebagai penambang pasir. Sebelum tahun 1992 aktifitas penambangan pasir Merapi

⁹ Wahyu Krisna Hadiyanto, A., 2012, *Kajian Dampak Kerusakan Lingkungan Akibat Penambangan Pasir di Desa Keningar Daerah Kawasan Gunung Merapi*, Yudhistira, 9(2), hlm. 76–84

menggunakan alat-alat tradisional seperti cangkul, linggis, sekop, dll.

Masyarakat membentuk kelompok 4-5 orang biasanya satu keluarga untuk mengumpulkan pasir di suatu titik. Setelah terkumpul truck pengangkut pasir akan mengambil pasir tersebut. Sejak tahun 1992 aktifitas penambangan dilakukan dengan cara modern mengikuti perkembangan teknologi.

Penambangan modern dilakukan dengan menggunakan alat berat berupa *Excavator* yang merupakan alat berat yang terdiri dari bahu (*boom*), lengan (*arm*) dan *bucket* karena fungsinya yang fleksible dan multifungsi maka *excavator* ini selalu ada di dalam jenis pekerjaan pertambangan. Untuk penambangan tradisional biasanya dilakukan oleh masyarakat asli sekitar gunung Merapi dan untuk penambang modern dilakukan oleh investor asing atau perusahaan penambang asing yang bekerjasama dengan sebagian masyarakat sekitar kawasan gunung Merapi baik di wilayah Propinsi Jawa Tengah maupun Propinsi Yogyakarta.

Saat ini terdapat ratusan perusahaan penambang yang berada di kawasan hulu Sungai Merapi. Perusahaan penambang tertarik karena pasir Merapi yang melimpah dan potensi bahan galian C yang berada di kawasan Gunung Merapi.¹⁰

Dengan adanya kebijakan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dimana pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah hal tersebut yang melatarbelakangi pemerintah memberikan izin kepada perusahaan penambang untuk beroperasi di kawasan gunung Merapi. Sebelum otonomi daerah segala kebijakan Daerah diatur oleh Pemerintah Pusat termasuk pendapatan daerah. Pendapatan Daerah dari pengelolaan sumber daya alam Daerah diterima oleh Pemerintah Pusat.

Setelah Otonomi Daerah Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur segala urusan yang ada di daerah dengan pengawasan dari pemerintah pusat.

¹⁰ Widyastomo, B., 2010, *Pengaruh Penambangan Pasir Dan Batu Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Penambang Di Kecamatan Kemalang Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah*. Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Pemerintah daerah dapat mengelola pendapatan dari pemanfaatan sumber daya alam daerah. Setelah itu setiap daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Dengan pemberian izin kepada perusahaan penambang menyebabkan perusahaan yang beroperasi di daerah sekitar Merapi meningkat . Perusahaan penambang mendominasi aktifitas penambangan pasir Merapi setelah adanya perizinan dari pemerintah daerah.

Dengan adanya perusahaan penambang modern pemanfaatan bahan galian C meningkat sehingga meningkatkan pendapatan daerah dan devisa daerah. Pendapatan asli daerah dari bahan galian C Merapi cukup besar sehingga pemanfaatan teknologi terus digunakan sehingga, pemerintah daerah memberikan izin kepada perusahaan penambang.¹¹

Dengan melihat kondisi fakta yang ada, serta bagaimana Undang-undang mengatur maka disinilah

¹¹ Aisyah, N., & Purnamawati, D. I., 2012, Tinjauan Dampak Banjir Lahar Kali Putih Kabupaten Magelang Pasca Erupsi Merapi 2010. *Jurnal Teknologi*, 5(1), hlm. 19–28.

pemahaman terhadap ekosistem sangat penting dalam upaya pengelolaan lingkungan hidup karena pertimbangan sosial sangat erat kaitannya dengan proses politik dan pengambilan keputusan dalam pengembangan pengetahuan lingkungan hidup¹²

Sesuai Perpres Nomor: 70 tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi, kawasan lereng Merapi wilayah Kemalang masuk pada zona lindung, hortikultura dan ada perkebunan.¹³

Perpres Nomor: 70 tahun 2014 tersebut menunjukkan secara detail dan jelas betapa sebenarnya realitas wilayah Kabupaten Klaten yang berada pada Zona Budi Daya lebih dominan daripada zona wilayah Pertambangan. Sejak tahun 2019 ijin pertambangan di Kabupaten Klaten sudah tidak dikeluarkan dan izin pertambangan yang dikeluarkan beralih

¹² Patiung dkk dalam Willyam Buli, 2018, *Strategi Pengendalian Kerusakan Lingkungan Melalui Pembinaan Kelembagaan Pertambangan Batubara Tanpa Izin Studi Kasus Di Kabupaten Muara Enim*, Program Pascasarjana Universitas Lampung, Bandar Lampung, hlm 1

¹³ <https://www.krjogja.com/berita-lokal/jateng/klaten/penambangan-pasir-rusak-ekosistem-lereng-merapi/> Akses pada tanggal 21 Juni 2020, pukul 13.20 Wib

kepada pemberian izin bentuk kegiatan lain dalam bidang penataan lahan bekas sisa tambang ilegal yang ditinggalkan dan penataan perkebunan sebagaimana yang terjadi selama ini.¹⁴

Jika saat ini ditemukan ada ada bentuk kegiatan lain penataan perkebunan yang benar-benar dilakukan itupun yang saat ini ada di lapangan hanya dilakukan dengan asal-asalan sehingga target utama daripada terbentuknya lahan perkebunan untuk kesejahteraan rakyat tidak tercapai.¹⁵

Kemudian siapa yang bertanggungjawab dan bagaimana penataan perkebunan tersebut dapat diawasi dan didampingi oleh kebijakan dari pemerintah daerah supaya tujuan dengan diberikannya izin berkegiatan lain dengan penataan perkebunan tercapai untuk kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan.

Peran Pemerintah Daerah adalah sentral sebagai filter terhadap semua regulasi yang telah ada untuk mendampingi,

¹⁴ Wawancara langsung dengan Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutana Kabupaten Klaten SRI HADIE

¹⁵ Wawancara dengan warga masyarakat di Kemalang Klaten

mengawasi dan mengevaluasi menjaga kerusakan dari perbuatan orang atau badan hukum yang atas izin yang dimilikinya tetapi tidak taat untuk menjalankannya. Sementara disaat bersamaan lahir Undang-undang Nomor: 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor: 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, yang menarik wewenang pemerintah daerah menjadi kewenangan pemerintah pusat dan provinsi terkait dengan kebijakan masalah pertambangan atau kegiatan yang berkaitan dengan pertambangan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka pada penelitian tesis ini, penulis mengambil judul **KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KERUSAKAN LINGKUNGAN AKIBAT PENAMBANGAN PASIR MERAPI DI KLATEN**

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana dampak kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten ?
2. Bagaimana kebijakan pemda dalam penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten ?
3. Bagaimana konsep ideal kebijakan penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengidentifikasi dan mengkaji kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan Pemda Klaten dalam penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten.
3. Untuk merumuskan konsep ideal kebijakan penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten.

1.4. Keaslian Penelitian

Penelitian ini berjudul **Kebijakan Penanggulangan Kerusakan Lingkungan Akibat Penambangan Pasir Merapi Di Klaten**. Penelitian ini sepanjang yang penulis ketahui masih original dan belum memiliki kesamaan, dimana penelitian ini lingkup pembahasannya sebagaimana dalam rumusan masalah yaitu kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten, kebijakan Pemda dalam penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten, konsep ideal kebijakan penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten.

Adapun beberapa penelitian-penelitian telah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu adalah sebagai berikut:

1. Tesis Yudhistira, Program Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2008, penelitian ini berjudul “Kajian Dampak Kerusakan Lingkungan Akibat Kegiatan Penambangan Pasir di daerah kawasan gunung

Merapi (Studi Kasus di Desa Keningar Kecamatan Dukun Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah)”. Penelitian ini berfokus pada tingkat kerusakan lingkungan yang terjadi di lokasi penambangan pasir, dampak kerusakan lingkungan yang terjadi akibat penambangan pasir, dan pengelolaan lingkungan di lokasi penambangan pasir.

2. Tesis Willyam Buli, Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Program Pascasarjana Universitas Lampung Bandar Lampung, Tahun 2018 berjudul “Strategi Pengendalian Kerusakan Lingkungan Melalui Pembentukan Kelembagaan Pertambangan Batubara Tanpa Izin Studi Kasus Di Kabupaten Muara Enim”. Penelitian ini berfokus pada untuk mengetahui bentuk kelembagaan yang berjalan terkait dengan aktivitas PETI batubara dan untuk menjelaskan relasi kekuasaan yang terjadi antar aktor dan mekanisme akses dalam kasus pertambangan tanpa izin (PETI) di Kabupaten Muara Enim.

3. Jurnal Yenni Widowaty dan Dinda Riskanita, 2019, penelitian ini berjudul “Upaya Pemerintah Daerah Mengatasi Kerusakan Lingkungan Akibat Alih Fungsi Lahan Berdasarkan Konsep Negara Kesejahteraan, Supremasi Hukum, Jurnal Penelitian Hukum p-ISSN: 1693-766X; e-ISSN: 2579-4663, Vol. 28, No. 2, Agustus”. Adapun fokus utama penelitian ini adalah Upaya Pemerintah Daerah Mengatasi Kerusakan Lingkungan Akibat Alih Fungsi Lahan Berdasarkan Konsep Negara Kesejahteraan.

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gagasan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya bidang Hukum Lingkungan dan Hukum Sumber Daya Alam serta Hukum Pertambangan.

1.5.2. Manfaat Praktis

Bagi Pelaku Usaha, masyarakat dan pemerintah terkait, penelitian ini diharapkan menjadi referensi terkait kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Teori Penegakan Hukum

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini mengandung makna “bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan kenegaraan dan pemerintahan Negara Indonesia harus senantiasa berdasarkan atas hukum yang berlaku”.

Konsepsi negara hukum bertujuan agar terciptanya kehidupan demokratis, dan untuk melindungi hak asasi manusia, dan kesejahteraan yang berkeadilan.

Sudah di jelaskan dalam Pancasila sila kelima berbunyi “*Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia*” berarti “bahwa setiap orang Indonesia berhak mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan”. Norma hukum inilah yang menjadi faktor penting dan berhubungan langsung dengan

kehidupan berbangsa dan bernegara secara berkeadilan.

Indonesia adalah salah satu negara hukum dimana seluruh warga negaranya wajib menjalankan peraturan dan hukum yang berlaku. Ketaatan kepada peraturan dan hukum adalah sebuah konsep yang harus diwujudkan dalam diri setiap warga negara. Semakin seseorang itu taat hukum, maka bisa disimpulkan kalau tingkat kesadaran hukumnya juga tinggi. Disinilah perlunya dilakukan penegakan hukum supaya norma-norma hukum dapat dijalankan dimasyarakat.¹⁶

Menurut Soerjono Soekanto bahwa faktor penegakan hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

- 1) Faktor hukumnya sendiri
- 2) Faktor penegak hukum (pihak yang membuat dan yang menerapkan hukum).

¹⁶ <https://www.liputan6.com/citizen6/read/3871421/pengertian-hukum-adalah-dan-jenis-jenisnya-yang-harus-dipelajari-biar-tak-salah-kaprah>. akses : 13 Juli 2020 Pukul. 06.19

- 3) Faktor sasaran atau fasilitas yang mendukung penegakan hokum.
- 4) Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan.¹⁷

Adapun pengertiannya dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Faktor Hukumnya Sendiri (Undang-undang)
Praktek menyelenggaraan penegakan hukum di lapangan seringkali terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Hal ini dikarenakan konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah ditentukan secara normatif.
- 2) Faktor Penegak Hukum
Yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Salah satu kunci dari keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukumnya sendiri. Dalam rangka penegakan

¹⁷ Soerjono Soekanto., 2008, *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Penerbit PT Raja Grafindo Persada. hlm. 8

hukum oleh setiap lembaga penegak hukum, keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, terasa, terlihat dan diaktualisasikan.

3) Faktor Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Penegakan Hukum.

Sarana dan fasilitas yang mendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan lancar dan penegak hukum tidak mungkin menjalankan peran semestinya.

4) Faktor Masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Masyarakat mempunyai pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan penegakan hukum, sebab penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai dalam masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik.

5) Faktor Kebudayaan

Yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kebudayaan Indonesia merupakan dasar dari berlakunya hukum adat.

Berlakunya hukum tertulis (Perundang-undangan) harus mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Dalam penegakan hukum, semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudah menegakannya.¹⁸

Esensi dari 5 penegakan hukum diatas saling berkaitan dengan erat karena merupakan karena merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegakan hukum.

Peran masyarakat dalam menegakan hukum sangat diperlukan. Partisipasi masyarakat bersifat positif yaitu dalam upaya ikut serta membantu dan menjaga kinerja pihak kepolisian dan penegak hukum lainnya.

Teori penegakan hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan dan didukung dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu “bahwa faktor-faktor yang

¹⁸ Soerjono Soekanto., *Ibid.* hlm. 8

menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan Penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan”.¹⁹

Kebanyakan masyarakat tidak peduli terhadap peraturan dan hukum dikarenakan pengetahuan masyarakat terhadap peraturan dan hukum masih sangat kurang. Hal ini merupakan hambatan bagi aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Polisi dan aparat penegak hukum lainnya sulit menciptakan kondisi hukum yang efektif sehingga diperlukan pula peran serta masyarakat dalam menjaga dan menegakkan hukum.

Dalam menjalankan tugasnya Penegak hukum harus dengan baik dan sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan

¹⁹ Romli Atmasasmita, 2001, “*Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*”. Bandung : Mandar Maju, hlm 55.

mengutamakan keadilan dan profesionalisme, sehingga menjadi tauladan bagi masyarakat serta dipercaya oleh semua pihak termasuk oleh anggota masyarakat.

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya polisi harus berpedoman kepada asas-asas hukum agar mengetahui apa yang seharusnya dilakukan polisi dalam melaksanakan peran dan kewajiban penegakan hukum khususnya proses penyidikan, penyelidikan hingga perlindungan barang bukti sitaan berupa alat berat yang digunakan untuk kegiatan pertambangan atau alat-alat kerja lainnya yang digunakan yang tidak mematuhi prosedur dan melanggar Undang-undang. Dengan memahami asas-asas hukum, Polisi akan menjalankan tugasnya sesuai peraturan dan tidak melanggar kode etik kepolisian.

Dengan menggunakan lima faktor teori penegakan hukum Soerjono Soekanto beserta penjelasannya secara lengkap inilah yang akan

digunakan untuk melakukan pendekatan analisis Penegakan Hukum terhadap terjadinya kerusakan lingkungan akibat pertambangan pasir Merapi di Kabupaten Klaten.

1.6.2. Teori Pembangunan Berkelanjutan

Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan merupakan sebuah konsep, pembangunan yang berkelanjutan yang mengandung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan” dan “mempertimbangkan” dimensi lingkungan hidup dalam pelaksanaannya sudah menjadi topik pembicaraan dalam konferensi Stockholm (*UNConference on the Human Environment*) tahun 1972 yang menganjurkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan faktor lingkungan menurut Konferensi Stocholm tersebut membahas masalah lingkungan serta jalan keluarnya,

agar pembangunan dapat terlaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan.²⁰

Istilah pembangunan berkelanjutan merupakan terjemahan dari “*Sustainable Development*” yang dipopulerkan oleh *World Commission on Environment and Development (WCED)* yang dibentuk oleh PBB lewat publikasi bukunya yang berjudul *Our Common Future*”. Tugas utama Komisi itu adalah “mengadakan penelaahan penyerasian lingkungan (*environment*) dan pembangunan (*development*) yang dalam kenyataannya sering dipertentangkan satu dengan yang lain”.²¹

Pembangunan berkelanjutan ini menjadi sangat penting karena berkaitan dengan penggunaan sumber daya alam (*resource*) yang dapat diperbaharui

²⁰ Soerjani. 1987. *Lingkungan: Sumber Daya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan*, UI-Press. Jakarta, hlm.66.

²¹ Koesnadi Hardjosoemantri, 1996, *Aspek Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Makalah yang disampaikan pada Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana UGM, Tahun Akademik 1996/1997, Tanggal 2 September 1996, hlm. 4.

(*renewble resource*) dan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non renewble resource*).

Menurut Emil Salim permasalahan pokoknya terletak pada “bagaimana mengolah sumber daya alam dengan bijaksana agar tertumpang proses pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kualitas hidup rakyat dari generasi demi generasi sepanjang masa”.²²

WCED merumuskan “pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri”. Selanjutnya disebutkan bahwa didalam definisi itu mengandung 2 (dua) gagasan penting, yaitu :

- 1) Gagasan kebutuhan, khususnya kebutuhan esensial kaum miskin sedunia yang harus diberi prioritas utama, dan;

²² Emil Salim, 1986, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta : LP3ES. hlm.169-170.

2) Gagasan keterbatasan, yang bersumber pada kondisi teknologi dan organisasi sosial terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan kini dan hari depan.²³

JP. Pronk, memberikan definisi tersebut mengandung 3 (tiga) komponen: “pertumbuhan produksi (pembangunan ekonomi), distribusi yang adil (perjuangan melawan kemiskinan), dan pemeliharaan *ecoscope* (ekologi yang dapat dipertahankan)”.²⁴

Kemudian menurut Koesnadi Hardjasoemantri, “definisi tersebut dengan tajam menempatkan tanggung jawab generasi sekarang terhadap generasi-generasi mendatang, yang berarti hubungan antar generasi dengan muatan tanggung jawab dimana generasi sekarang mempunyai tanggung jawab untuk melestarikan fungsi lingkungan, sehingga generasi mendatang tetap

²³ WCED, 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press. hlm. 43.

²⁴ JP. Pronk, 1993, *Sedunia Perbedaan*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. hlm. 109

mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang merupakan hak penuh bagi mereka”.²⁵

Dalam penjelasan Undang-undang nomor 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.

Pembangunan berkelanjutan tersebut dimaksudnya untuk tetap bisa menjaga sumberdaya alam tetap lestari sehingga tercapai wujud ekonomi hijau sebagaimana yang dicita-citakan.

Definisi ekonomi hijau (*Green Economy*) yaitu: “*ekonomi yang terus tumbuh dan memberikan lapangan kerja serta mengurangi kemiskinan, tanpa*

²⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit*, hlm.1-2.

mengabaikan perlindungan lingkungan, khususnya fungsi ekosistem dan keragaman hayati, serta mengutamakan keadilan social”.

Ciri ekonomi hijau (*Green Economy*) secara implisit adalah sebagai berikut: “(i) peningkatan investasi hijau; (ii) peningkatan kuantitas dan kualitas lapangan pekerjaan pada sektor hijau; (iii) peningkatan pangsa sektor hijau; (iv) penurunan energi/sumberdaya yang digunakan dalam setiap unit produksi; (v) penurunan CO₂ dan tingkat polusi per GDP yang dihasilkan; serta (vi) penurunan konsumsi yang menghasilkan sampah (*decrease in wasteful consumption*)”.²⁶

Selain menerapkan pola konsumsi dan produksi berkelanjutan maka *green economy* disertai pula adanya struktur ekonomi yang sudah lebih bersih dan efisien. Penggunaan bahan yang bersih dan efisien pada tingkat industri diperlukan untuk

²⁶ Endah Murniningtyas, *op.cit* hlm 19

menghasilkan output hasil produksi yang lebih banyak. Pada tingkat yang lebih besar efisiensi ekonomi negara adalah “dengan meningkatkan komposisi sektor sekunder atau sektor pengolahan/manufaktur dan komposisi semakin menurun pada sektor-sektor primer yang bersifat eksploitatif terhadap sumberdaya alam. Unsur komponen penting lainnya dari ekonomi hijau adalah adanya peluang baru dengan berkembangnya sumber sumber ekonomi baru yang ramah lingkungan hijau”.²⁷

Teori Pembangunan Berkelanjutan inilah yang akan digunakan untuk melihat apakah sudah ada perhatian dari pemerintah Kabupaten Klaten dalam merumuskan sebuah gagasan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Pendek, Menengah dan Panjang untuk penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten yang

²⁷ *ibid*

berwawasan lingkungan berkelanjutan dengan tetap bisa menghadirkan konsep lingkungan hijau ditengah-tengah kebutuhan terhadap hajat hidup perekonomian rakyat menuju kesejahteraan bersama.

1.6.3. Teori Kebijakan

Kebijakan dapat didefinisikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana.²⁸

²⁸ Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Bumi Aksara. Jakarta, hlm 9

Sementara W. I. Jenkins, mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor tersebut.²⁹

Kebijakan dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk, untuk di Indonesia dapat dilihat ada tiga jenis kebijakan publik, yaitu dibuat oleh legislatif, eksekutif dan legislatif bersama eksekutif dan sebaliknya³⁰

Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan

²⁹ *Ibid*, hlm. 15

³⁰ Rian Nugroho, 2009, Public policy teori kebijakan, analisis kebijakan, proses kebijakan, perumusan, implementasi, evaluasi, revisi, risk management dalam kebijakan publik, kebijakan sebagai the fifth estate, metode penelitian kebijakan hlm 135

manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Penggunaan istilah kebijakan sering saling ditukar dengan istilah tujuan (*goals*), berupa produk program, hasil keputusan, perundang-undang, beberapa ketentuan yang berlaku, usulan-usulan dan konsep rancangan-rancangan besar.³¹

Pada prinsipnya kebijakan digunakan sebagai pedoman untuk bertindak. Dalam hal ini sebagaimana kebijakan pedoman ini bisa bersifat komplek baik umum maupun khusus. Menurut Fredrick (dalam Islamy, 1998) menjelaskan pengertian kebijakan yaitu: “serangkaian tindakan

³¹ Abdul Wahab, S., 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara*, Jakarta : PT.Bumi Aksara. hlm. 2

yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.³²

Anderson (dalam Islamy, 1998) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”. Dapat jelaskan bahwa kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun biasanya sering digunakan untuk tindakan pemerintah dan perilaku negara yang disebut kebijakan negara atau kebijakan publik (*publik policy*).³³

Selanjutnya pengertian kebijakan publik atau kebijakan negara sebagaimana yang dikemukakan

³² Islamy, M.Irfan. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara

³³ *Ibid.*,

oleh Dye (dalam Islamy, 1998) bahwa kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” “(apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan)”. Menurut Dye bahwa jika pemerintah memilih untuk melakukan segala sesuatu maka harus ada tujuan dan bersikap objektif yang meliputi semua tindakan pemerintah secara menyeluruh.³⁴

Edward dan Sharkansky (dalam Islamy, 1998). Memberikan definisi tentang kebijakan negara adalah “*is what government say and do, or not do, it is the goals or purposes of government programs*” “(adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah)”. Artinya kebijakan tersebut untuk memenuhi kepentingan publik dengan pertimbangan nilai-nilai yang ada. Jadi kebijakan negara

³⁴ *Ibid.*,

merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.³⁵

Berdasarkan pengertian tentang kebijakan dan kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, Islamy mengemukakan beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (*public policy*), yaitu:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c. Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat.³⁶

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ Islamy, M.Irfan. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara., hlm. 20

Siklus kebijakan publik berupa formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan secara terus menerus merupakan proses yang penting dalam pelaksanaan kebijakan.³⁷ Kebijakan dirumuskan untuk mencapai tujuan tertentu karena kebijakan tidak akan berhasil jika dalam pelaksanaan tidak sesuai dengan tujuan tersebut. Selanjutnya kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang untuk dilaksanakan sehingga mendekati sebagaimana yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Proses tahapan kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (2001) diuraikan sebagai berikut:³⁸

- 1) Identifikasi masalah kebijakan
- 2) Penyusunan agenda
- 3) Perumusan kebijakan
- 4) Pengesahan kebijakan
- 5) Implementasi kebijakan
- 6) Evaluasi kebijakan.

³⁷ Parsons, Wayne. 1997, *Public Policy*. Cheltenham : Edward Elgar

³⁸ Dye, Thomas R, 2005. *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall. hlm. 154

Teori kebijakan tersebut yang akan digunakan untuk melakukan pendekatan analisis apa saja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten dalam bentuk aturan atau produk hukum yang telah dimiliki atau yang akan dipersiapkan untuk menanggulangi kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten.

Dari teori kebijakan menurut para ahli selanjutnya dilakukan pendekatan mana yang lebih sesuai untuk memberikan gagasan terhadap lahirnya Kebijakan yang ideal untuk mendampingi permasalahan penanggulangan kerusakan lingkungan akibat penambangan pasir Merapi di Klaten