

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Seluruh alam semesta beserta isinya diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa agar dapat dipergunakan oleh umat manusia dalam memenuhi kebutuhannya. Segala sesuatu di dunia ini erat kaitannya satu dengan yang lain. Indonesia kaya akan sumber daya alam baik sumber daya alam hayati maupun sumber daya alam non hayati. Yang termasuk sumber daya alam non hayati adalah bahan galian yang dapat dipergunakan dan diolah untuk kelangsungan hidup seluruh manusia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Potensi sumber daya alam itu seharusnya dimanfaatkan atau dikelola oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat agar tercapai kesejahteraan rakyat dan kemakmuran rakyat yang merupakan tujuan dari pembangunan negara Indonesia, maka pemerintah berupaya melakukan berbagai usaha pembangunan di segala bidang karena merupakan upaya sadar yang dilakukan oleh manusia untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Dalam hal ini Emil Salim menyatakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, bahwa sungguhpun pembangunan telah berjalan ratusan tahun di dunia, namun baru pada

permulaan tahun tujuh puluhan ini dunia mulai menangani secara sungguh-sungguh sebagai masalah dunia.<sup>1</sup>

Kesadaran akan permasalahan lingkungan hidup mendorong pula negara berkembang seperti Indonesia, untuk mulai mempersoalkan hubungan antara sumber daya alam dengan pelaku kegiatan pertambangan. Salah satu potensi sumber daya alam yang penting dan mempunyai nilai besar adalah tambang. Kegiatan pertambangan ini tidak hanya dilakukan oleh pemerintah selaku penguasa tetapi juga dapat dilakukan oleh pihak swasta, baik swasta asing maupun swasta dalam negeri. Dalam pengusahaan bahan galian ini pemerintah dapat melaksanakan sendiri tapi juga dapat menunjuk kontraktor untuk mengerjakan pekerjaan yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

Salah satu Kabupaten yang mempunyai potensi pertambangan adalah Kabupaten Gunungkidul. Kawasan Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu wilayah kabupaten di Propinsi Daerah Istimewa Yogya dengan luas 1.485,36 km<sup>2</sup> yang terdiri dari 18 kecamatan. Potensinya mencakup bahan galian golongan B dan golongan C. Potensi pertambangan bahan galian yang dimiliki oleh Kabupaten Gunungkidul yaitu bahan tambang golongan C yang terdapat hampir di seluruh kecamatan tersebut, dan dikelompokkan menjadi 12 kelompok bahan galian tambang, baik di zona Utara (Perbukitan

---

<sup>1</sup> Supriadi, 2006, *Hukum Lingkungan Di Indonesia Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38-39.

Baturagung), zona Tengah (Ledok Wonosari), dan zona Selatan (Perbukitan Karst Gunung Sewu).

Secara bertahap kegiatan usaha pertambangan bahan galian diarahkan ke zona Utara (Perbukitan Baturagung) dan zona Tengah (Ledok Wonosari), dengan tetap memperhatikan kaidah atau arahan dalam rencana tata ruang yang berlaku. Bahan galian pertambangan potensial yang terdapat di zona Utara dan zona Tengah meliputi : batu pasir tufan, breksi batu apung, zeolit, batu gamping kalkarenit, serta kaolin dan feldspar. Kelima jenis bahan galian tersebut mempunyai potensi dan prospek yang baik, terutama untuk mendukung kegiatan industri, kerajinan, dan bahan bangunan.<sup>2</sup>

Zona Selatan (Perbukitan Karst Gunung Sewu) merupakan salah satu warisan dunia yang keberadaannya sangat langka, dan rencananya akan dicanangkan oleh pemerintah pusat sebagai kawasan konservasi. Kawasan karst ini menyimpan berbagai potensi, antara lain: air sungai bawah tanah, gua, telaga, keanekaragaman hayati, dan mineral (bahan tambang). Salah satu upaya pengendalian kerusakan fungsi lingkungan pada ekosistem karst Kabupaten Gunungkidul adalah penataan dan penertiban kegiatan usaha pertambangan. Hal ini bertujuan untuk mendukung fungsi ekosistem karst yang berpotensi untuk dikembangkan sebagai Kawasan Geowisata.

Kegiatan usaha pertambangan bahan galian di Kabupaten Gunungkidul saat ini dilakukan oleh sebagian besar penambang rakyat dan beberapa pengusaha. Dalam rangka mewujudkan kegiatan usaha pertambangan yang berwawasan lingkungan, telah diterbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 11 Tahun 2003 tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian.

Jenis bahan galian batu kapur merupakan bahan bangunan ringan dan bahan industri kerajinan batuan (ornamen). Jumlah cadangan untuk seluruh

---

<sup>2</sup> [www.gunungkidulkab.go.id](http://www.gunungkidulkab.go.id), *Potensi Pertambangan Bahan Galian*, 5 Februari 2009.

Kabupaten Gunungkidul sebesar 308.884.509 m<sup>2</sup>. Bahan galian ini banyak dijumpai di wilayah Perbukitan Baturagung dan Ledon Wonosari, yaitu :

1. Kecamatan Semin (Desa Candirejo, Sumberejo, Kalitekuk, Kemenjing, dan Bendung).
2. Kecamatan Ngawen (Desa Beji, Kampung, Watusigar, Jurangjero, dan Sambirejo).
3. Kecamatan Nglipar (Desa Kedungkeris, Nglipar, dan Katongan).
4. Kecamatan Karangmojo (Desa Bejiharjo, Ngawis, dan Jatiayu).
5. Kecamatan Wonosari (Desa Wunung, Mulo, Duwet, Karangrejek, Gari, Karangtengah, Baleharjo, Wareng, Siraman, Pulutan, dan Piyaman).
6. Kecamatan Semanu (Desa Pacarejo, Semanu, dan Ngeposari).<sup>3</sup>

Pengusahaan pertambangan termasuk salah satu kegiatan yang cukup banyak menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Sebab, semua subsektor pertambangan dari pertambangan umum, minyak dan gas bumi, listrik maupun pengembangan energi baru merupakan subsektor yang kegiatannya berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, berupa kerusakan lingkungan dan pencemaran lingkungan perairan, tanah, dan udara. Pencemaran tersebut selanjutnya akan menimbulkan dampak turunan yang akhirnya dapat menimbulkan persepsi negatif masyarakat terhadap kegiatan pertambangan dan keresahan sosial.<sup>4</sup>

Setiap kegiatan penambangan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan dampak negatif bagi lingkungan sekitar. Dampak positif bagi masyarakat sekitar wilayah penambangan adalah membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat, menambah penghasilan daerah, sedangkan dampak negatif yang ditimbulkan sampai saat ini adalah kerusakan daerah perbukitan kapur yang sangat parah akibat eksploitasi yang tidak bertanggung jawab, kerusakan hutan di daerah perbukitan kapur, terjadi erosi dan sedimentasi, penurunan jumlah keanekaragaman hayati, rusaknya habitat fauna di kawasan bukit kapur, berkurangnya kualitas dan keberadaan air bawah tanah karena terkontaminasi oleh limbah pertambangan, selain itu juga mengganggu keberadaan telaga-telaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat sekitar. Bahkan sampai memunculkan ungkapan “Tiada kegiatan pertambangan tanpa pengrusakan atau pencemaran lingkungan”.<sup>5</sup>

Menurut Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

“Bahan galian digolongkan menjadi tiga golongan, yaitu:

---

<sup>3</sup> Ibid., hlm. 3.

<sup>4</sup> Ibid., hlm. 5.

<sup>5</sup> Ibid., hlm. 4.

- a. Golongan A merupakan bahan galian strategis;
- b. Golongan B merupakan bahan galian vital; dan
- c. Golongan C merupakan bahan galian yang tidak termasuk dalam bahan galian strategis dan vital.”

Namun dengan adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang baru, penggolongan bahan galian tidak lagi menggunakan penggolongan A, B, dan C. Menurut Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, usaha pertambangan digolongkan atas :

- a. Pertambangan mineral; dan
- b. Pertambangan batubara.

Lebih lanjut dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, pertambangan mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a digolongkan atas :

- a. Pertambangan mineral radioaktif;
- b. Pertambangan mineral logam;
- c. Pertambangan mineral bukan logam; dan
- d. Pertambangan batuan.

Pengelolaan pertambangan diatur menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul No. 11 Tahun 2003 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian, yang dimaksud dengan bahan galian adalah

“unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batu-batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam, yang terdiri dari golongan A (bahan galian strategis), golongan B (bahan galian vital), dan golongan C (bahan galian yang tidak termasuk golongan A maupun B).”

Jelaslah bahwa penambangan batu kapur di daerah Kabupaten Gunungkidul mesti didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten

Gunungkidul No. 11 Tahun 2003 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian. Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 11 Tahun 2003 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian masih berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, ini ditunjukkan pada Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 11 Tahun 2003 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang secara inti menyatakan bahwa bahan galian itu masih menggunakan tiga golongan yaitu :

- a. Golongan A merupakan bahan galian strategis;
- b. Golongan B merupakan bahan galian vital; dan
- c. Golongan C merupakan bahan galian yang tidak termasuk dalam bahan galian strategis dan vital.

Meskipun Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan telah diganti dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, akan tetapi Kabupaten Gunungkidul dalam mengolah kegiatan pertambangan tetap menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 11 Tahun 2003 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian yang mengacu pada Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Dalam usaha pertambangan diatur juga mengenai pemegang kuasa pertambangan ataupun izin untuk melakukan usaha pertambangan. Tetapi

terdapat juga usaha pertambangan yang melakukan aktifitasnya tanpa mempunyai kuasa pertambangan ataupun izin untuk melakukan kegiatan pertambangan yang biasanya dilakukan oleh penambang rakyat.

Menurut Edy Sumantry, adapun kegiatan pertambangan yang dilakukan tanpa izin ini sering disebut dengan Pertambangan Tanpa Izin (PETI). PETI adalah

“usaha pertambangan yang dilakukan oleh perseorangan, sekelompok orang, atau perusahaan yayasan berbadan hukum yang dalam operasinya tidak memiliki izin dari instansi pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>6</sup>

Salah satu bahan galian yang dijadikan sasaran PETI adalah bahan galian golongan C berupa batu kapur, dimana pertambangan batu kapur tanpa izin ini biasanya dilakukan oleh pertambangan rakyat yang diusahakan secara sederhana atau menggunakan alat yang sederhana. Para pekerja PETI mengambil batu kapur dengan menerapkan metode penambangan terbuka (*open pit mining*). Para penambang membuat galian ke arah horizontal atau vertikal dengan memotong tebing bukit. Para pekerja ini sama sekali tidak memperdulikan akan akibat yang dapat ditimbulkan karena perbuatan mereka.

Berkaitan dengan metode penambangan terbuka, Dharmajala mengatakan bahwa :

“pertambangan ini sangat merugikan lingkungan sekitar karena cara-cara seperti ini berakibat hilangnya vegetasi tanah penutup, tanah lapisan atas yang berhumus yang akan dijadikan lokasi penambangan dibuang begitu saja oleh para penambang. Selain itu

---

<sup>6</sup> [www.djmbp.esdm.go.id](http://www.djmbp.esdm.go.id), Edy Sumantry, *Pertambangan Tanpa Izin Dan Karakteristiknya*, 5 Februari 2009.

lapisan tanah penutup itu kemudian sering teraduk-aduk, bentang alam menjadi rusak dan kemantapan lereng menjadi menurun.”<sup>7</sup>

Kerugian yang ditimbulkan dari kegiatan PETI ini ternyata tidak berhenti sampai di situ saja tetapi juga bertambah buruk kondisinya manakala aktifitas penambangan berakhir, lubang-lubang bekas penambangan itu ditinggalkan begitu saja.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka permasalahan hukum yang penting untuk diteliti adalah :

1. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul?
2. Apa yang menjadi hambatan dalam penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan sebagai akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul.

<sup>7</sup> [dharmajala@yahogroups.com](mailto:dharmajala@yahogroups.com), 5 Februari 2009.



2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan sebagai akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, penelitian ini berguna untuk menambah informasi dan referensi serta pemahaman dan wawasan bagi ilmu hukum, khususnya lingkungan dan pertambangan.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan bagi Dinas Pertambangan didalam pengelolaan pertambangan batu kapur dan memberikan masukan pada masyarakat bahwa pertambangan dilakukan secara berkelanjutan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum ini merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan plagiat ataupun duplikasi penelitian sebelumnya. Penelitian ini difokuskan pada penegakan hukum terhadap penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul.

#### **F. Batasan Konsep**

Dalam penelitian ini, batasan konsep diperlukan untuk memberikan batas dari berbagai pendapat yang ada mengenai konsep tentang penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan sebagai akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul.

## 1. Penambangan Batu Kapur

Pengertian dari batu kapur adalah

“sebuah batuan sedimen terdiri dari mineral *calcite* (*kalsium carbonate*). Sumber utama dari *calcite* adalah organisme yang berasal dari laut dan menghasilkan kulit kerang yang keluar ke air dan terbawa hingga bawah samudera sebagai pelagic ozone . *Calcite* sekunder juga dapat terdeposisi oleh air meteroik tersupersaturasi (air tanah yang presipitasi material di gua). Ini menciptakan speleothem seperti stalagmite dan stalaktit. Bentuk yang lebih jauh terbentuk dari Oolite (batu kapur Oolitic) dan dapat dikenali dengan penampilannya yang “granular”. Batu kapur membentuk 10% dari seluruh batuan sedimen.”<sup>8</sup>

## 2. Pertambangan Rakyat (Batu Kapur) Tanpa Izin

Pengertian dari Pertambangan adalah

“kegiatan pengambilan endapan bahan tambang berharga dan bernilai ekonomis dari dalam kulit bumi, pada permukaan bumi, dibawah permukaan air, baik secara mekanis maupun manual, seperti : pertambangan minyak dan gas bumi, batu bara, pasir besi, biji nikel, biji bauksit, biji tembaga, biji emas, perak, biji mangan, dan sebagainya.”<sup>9</sup>

Pengertian Pertambangan Rakyat menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 11 Tahun 2003 Tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian adalah usaha pertambangan yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan dan dengan luas wilayah yang sangat terbatas.

<sup>8</sup> <http://Id.wikipedia.org>, loc. cit.

<sup>9</sup> [www.bpkm.go.id](http://www.bpkm.go.id), loc. cit.

Akibat dari usaha pertambangan dapat memunculkan persoalan baik dari pertambangan dengan izin maupun pertambangan tanpa izin.

Pengertian dari Pertambangan Tanpa Izin (PETI) adalah usaha pertambangan yang dilakukan oleh perseorangan, sekelompok orang, atau perusahaan yayasan berbadan hukum yang dalam operasinya tidak memiliki izin dan instansi pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>10</sup>

### 3. Perusakan Lingkungan

Pengertian perusakan lingkungan menurut Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

“Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan”.

### 4. Penegakan Hukum

Pengertian penegakan hukum menurut Biezeveld adalah pelaksanaan wewenang oleh pemerintah untuk memaksakan suatu aturan tertentu.<sup>11</sup>

Yang dimaksud dengan bagaimana penegakan hukum terhadap penambangan batu kapur tanpa izin adalah mengenai cara penegakannya.

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian tentang penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan sebagai akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul merupakan penelitian secara empiris yang dilakukan dengan

<sup>10</sup> <http://www.djmbp.esdm.go.id>, *loc. cit.*

<sup>11</sup> Rangkuti, *loc. cit.*

cara memperoleh fakta hukum untuk mengetahui penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan sebagai akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul dan mengetahui hambatan yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap perusakan lingkungan sebagai akibat penambangan batu kapur tanpa izin di Kabupaten Gunungkidul.

## 2. Sumber Data

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh dengan cara mengumpulkan keterangan secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait tentang obyek yang diteliti yang dipakai sebagai data utama.
- b. Data sekunder yaitu, data yang diperoleh dari kepustakaan yang berwujud peraturan perundang-undangan, buku, majalah, surat kabar, dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

## 3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara secara langsung pada pihak-pihak yang bersangkutan dalam memecahkan masalah yang ada dalam penelitian dengan pedoman wawancara secara terbuka.
- b. Studi kepustakaan, yaitu melakukan pengumpulan data dari perundang-undangan, buku-buku, literatur, serta dokumen-dokumen yang terkait dengan pokok permasalahan yang diteliti dan selanjutnya dipelajari sebagai satu kesatuan yang utuh.

## 4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gunungkidul

## 5. Populasi dan Metode Penentuan Sampel

a. Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama. Populasi dapat berupa himpunan orang, benda (hidup atau mati), kejadian kasus-kasus, waktu, atau tempat dengan sifat yang sama.<sup>12</sup>

b. Metode Penentuan Sampel dalam penelitian hukum ini adalah metode *Random Sampling*. Pada *random sampling* tiap unit atau individu populasi mempunyai kesempatan atau probabilitas yang sama untuk menjadi sampel. Jadi, nilai probabilitas untuk tiap unit populasi untuk terpilih sebagai unit sampel adalah sama.<sup>13</sup>

## 6. Responden dan Narasumber

### Responden

- a. Penambang batu kapur tanpa izin sebanyak 5 orang sebagai sampel.
- b. Penambang batu kapur yang memiliki izin sebanyak 5 orang sebagai sampel.
- c. Warga sekitar lingkaran tambang sebanyak 5 orang sebagai sampel.
- d. Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertambangan

Bidang Pertambangan dan Energi Kabupaten Gunung Kidul.

---

<sup>12</sup> Bambang Sunggono, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta hlm 118.

<sup>13</sup> Ibid., hlm.119.

- e. Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja Seksi Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul.

Narasumber

- a. Kepala Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Gunung Kidul.

#### 7. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari penelitian lapangan maupun studi kepustakaan dianalisis dengan metode kualitatif, yaitu dengan menganalisis berdasarkan isi atau kualitas. Untuk menganalisis data tersebut digunakan cara berpikir deduktif, yaitu metode berpikir dengan cara mengumpulkan hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.