

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sumber daya alam yang begitu melimpah bagi kelangsungan hidup umat manusia merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Salah satunya adalah sumber daya tambang (bahan galian). Negara Indonesia termasuk negara yang kaya akan mineral tambang atau bahan galian. Bahan galian yang dikelola secara bijaksana dan berdaya guna akan memberikan kesejahteraan bagi umat manusia.

Hasil dari pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian tersebut juga berperan signifikan bagi pembangunan negara. Hal itu secara langsung diwujudkan dalam peningkatan devisa negara melalui pajak atau kewajiban untuk membayar royalti kepada negara, dan juga deviden. Di samping itu, sektor pertambangan juga berkontribusi bagi pengadaan lapangan kerja. Namun, sektor pertambangan ini juga memunculkan persoalan.

Kegiatan pertambangan tidak jarang memunculkan persoalan lingkungan baik pencemaran maupun kerusakan (tidak pertambangan tanpa merusak lingkungan). Selain itu timbul juga konflik atau sengketa yang biasa terjadi antara masyarakat dengan perusahaan tambang serta pemerintah. Kebanyakan sengketa itu dipicu oleh keberpihakan pemerintah terhadap perusahaan tambang, tidak sesuai ganti kerugian yang diberikan dan lain sebagainya.

Penguasaan seluruh mineral tambang ada pada negara, seperti yang telah dijabarkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Negara menduduki posisi sentral selaku pihak yang menguasai dan mempergunakan bahan galian yang merupakan aset nasional, sehingga negara memiliki wewenang untuk mengatur hubungan hukum antara negara dengan subjek hukum. Mengatur diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat, dan menetapkan berbagai peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batuan, sehingga dengan adanya aturan ini pelaksanaan kegiatan pertambangan dapat dilakukan dengan baik.<sup>1</sup> Selain itu, arti penting dari kata “dikuasai” dalam pasal ini memberi pengertian bahwa negara diberi wewenang untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, yang diharapkan mampu memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat dalam mempergunakannya.

Implikasi dari pasal tersebut adalah bahwa masyarakat tidak menguasai mineral yang ada di bawahnya, sekalipun masyarakat telah memiliki hak atas tanah. Kekayaan alam milik rakyat Indonesia yang dikuasakan kepada negara diamanatkan dikelola dengan baik untuk mencapai tujuan bernegara Indonesia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Salim.HS. 2012, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 62

<sup>2</sup> Adrian Sutedi,S.H.,M.H. 2011, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika. Jakarta, hlm.24

Bahan galian berdasarkan Undang - Undang Nomor. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan – Ketentuan Pokok Pertambangan selanjutnya disebut dengan UU No. 11 Tahun 1967 dibagi atas bahan galian A (strategis), bahan galian B (vital), dan bahan galian C (non strategis dan non vital). Setelah adanya Undang – Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara selanjutnya disebut dengan UU No. 4 Tahun 2009 terdapat perubahan penggolongan bahan galian, sehingga bahan galian tidak lagi digolongkan menjadi A, B, dan C, melainkan menjadi minerba dan migas. Minerba sendiri terdiri dari empat golongan yaitu pertambangan mineral logam, pertambangan mineral bukan logam, pertambangan batuan, dan/atau pertambangan batubara. Pertambangan mineral logam adalah bahan tambang yang berwujud bijih (dapat menghantarkan listrik) contohnya emas, nikel, tembaga, timah, dan bijih bauksit. Sedangkan pertambangan mineral bukan logam adalah kelompok komoditas yang tidak termasuk mineral logam, batuan, maupun mineral energi lainnya. Contohnya pasir, marmer, batu kapur, tanah pasir, dan lain – lain.<sup>3</sup>

Di era sebelum UU No. 4 Tahun 2009 dan Undang – Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, kegiatan pertambangan di Indonesia dapat secara legal beroperasi berdasarkan kuasa pertambangan dan kontrak karya. Menurut Pasal 8 Undang – Undang No 1 Tahun 1967 penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kuasa pertambangan diberlakukan bagi perusahaan pertambangan

---

<sup>3</sup> [http://fafageo.blogspot.com/2010/10/macam-macam-bahan-tambang\\_24.html](http://fafageo.blogspot.com/2010/10/macam-macam-bahan-tambang_24.html), Fajar Tri Kuncoro, Macam – Macam Bahan Tambang, 24 Oktober 2013

domestik ataupun perusahaan pertambangan lokal, sedangkan kontrak karya diberlakukan bagi perusahaan asing patungan. Dalam perkembangannya, berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 kuasa pertambangan dan kontrak karya itu dihapus dan digantikan dengan izin usaha pertambangan. Hanya saja kontrak karya yang masih berjalan tetap dihormati sampai dengan kontraknya selesai.

Pengelolaan mineral tambang dapat dilakukan oleh pemerintah (BUMN dan BUMD), perusahaan baik swasta nasional maupun asing patungan, dan pertambangan rakyat. Pertambangan rakyat diberi kuasa baik dalam skala menengah maupun skala kecil untuk melakukan kegiatan pertambangan sebagaimana dinyatakan Pasal 5 UU No. 11 Tahun 1967.

Pengertian pertambangan rakyat dalam Pasal 1 huruf n UU No. 11 Tahun 1967 adalah kegiatan pertambangan yang dilakukan dengan peralatan sederhana (skala kecil) oleh masyarakat setempat untuk keperluan hidup sehari – hari. Begitu pula UU No. 4 Tahun 2009 memuat mengenai pengertian pertambangan rakyat termasuk izin pertambangan rakyat. Izin pertambangan rakyat merupakan izin untuk melakukan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.<sup>4</sup> Pejabat yang berwenang menerbitkan izin pertambangan rakyat adalah Walikota atau Bupati. Penerbitan izin juga bisa dilakukan oleh Camat atas pelimpahan kewenangan dari Walikota atau Bupati setempat, yang tentunya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

---

<sup>4</sup> H.Salim HS, 2012, *Hukum pertambangan mineral dan batubara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.90

Salah satu kabupaten di Indonesia yang memiliki potensi dan kekayaan alam yang cukup besar dalam bidang pertambangan adalah Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara geografis Kabupaten Sleman terletak diantara 110° 33' 00" dan 110° 13' 00" Bujur Timur, 7° 34' 51" dan 7° 47' 30" Lintang Selatan dengan luas wilayah 57.482 Ha atau 574,82 Km<sup>2</sup>.<sup>5</sup> Potensi pertambangan yang dimiliki oleh Kabupaten Sleman ini tentunya menarik minat para pelaku pertambangan, baik masyarakat sekitar maupun pelaku usaha pertambangan lainnya. Di wilayah kabupaten ini hanya terdapat bahan tambang mineral bukan logam dan batuan. Karena potensi mineral yang terdapat di Kabupaten Sleman hanya berupa mineral bukan logam dan batuan, maka pelakunya hanya dalam skala menengah dan kecil dalam bentuk pertambangan rakyat.

Mayoritas pertambangan ini dikelola oleh masyarakat sekitar (pertambangan rakyat) dengan mempergunakan peralatan yang sederhana dan biaya yang tidak terlalu besar. Selain itu juga tidak diperlukan keterampilan khusus. Kegiatan pertambangan yang dilakukan merupakan pekerjaan turun menurun yang menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat.

Kegiatan pertambangan yang dilakukan di Kabupaten Sleman selain memberi dampak positif juga memberikan dampak yang negatif. Beberapa dampak positif itu diantaranya adalah meningkatnya kesejahteraan bagi para penambang, kemudian terbukanya lapangan pekerjaan baru, serta pendapatan asli daerah Kabupaten Sleman.

---

<sup>5</sup> <http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah>, Pemerintah Kabupaten Sleman, Letak dan Luas Wilayah.

Di samping dampak positif tersebut, ada juga dampak negatif yang muncul dari kegiatan pertambangan ini. Sebagai contoh, kegiatan pertambangan ini berdampak negatif bagi lingkungan. Hal ini dapat terjadi karena banyaknya pelaku pertambangan yang tidak memiliki izin untuk melakukan pertambangan. Kegiatan seperti ini disebut sebagai kegiatan ilegal. Tidak ada pengawasan yang dilakukan terhadap pertambangan ilegal tersebut. Pengawasan merupakan hal penting dalam setiap pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak<sup>6</sup>. Oleh sebab itu, pengawasan sangatlah dibutuhkan agar suatu kegiatan dapat berjalan dengan baik. Ini juga yang membuat para penambang tidak memenuhi syarat untuk melakukan kegiatan tambang, sehingga kegiatan tersebut dilakukan sering kali tanpa memperhatikan lingkungan sekitar. Persoalan ini berjalan terus menerus dan tidak dikontrol hanya dibiarkan begitu saja.

Dampak yang ditimbulkan sangat signifikan terhadap perubahan kondisi alam, kesuburan tanah, dan berpengaruh terhadap perubahan tata air. Kegiatan tambang yang dilakukan pun berdampak pada kesehatan masyarakat. Salah satunya adalah penyakit infeksi saluran pernafasan atas yang diderita masyarakat akibat dari polusi dan debu seperti yang diberitakan dalam Harian Solo Pos tanggal 19 September 2012.<sup>7</sup> Pemerintah yang seharusnya ada pada barisan

---

<sup>6</sup> Muchsan, S.H, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 37

<sup>7</sup><http://www.mongabay.co.id/2012/09/20/tambang-pasir-merapi-menggerus-alam-dan-kesehatan-warga-cangkringan/>, Aji Wihardandi, 20 September 2013

terdepan untuk ambil bagian dalam penyelesaian masalah yang terjadi, nyaris tidak terlihat dan tidak bisa berbuat banyak untuk mengatasi masalah yang timbul dari aktivitas tambang ini.

Dampak negatif yang timbul sebagaimana yang telah diuraikan diatas merupakan salah satu faktor dari tidak berfungsinya Kantor Pelayanan Perizinan. Kantor Pelayanan Perizinan yang tidak berfungsi dengan baik nantinya tidak akan dapat melakukan pengawasan bagi kegiatan pertambangan itu sendiri. Berfungsinya Kantor Pelayanan Perizinan dalam melakukan pengawasan akan menekan dampak negatif yang timbul dari kegiatan pertambangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, salah satu persoalan hukum yang penting untuk diteliti yaitu peran Kantor Pelayanan Perizinan dalam mengawasi pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman serta kendala atau hambatan yang mungkin ditemukan dalam melakukan pengawasan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan mengenai Peran Kantor Pelayanan Perizinan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pertambangan Rakyat Di Kabupaten Sleman, dapat dirumuskan masalah penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana peran Kantor Pelayanan Perizinan dalam melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman?
2. Apakah ada yang menjadi hambatan atau kendala dari Kantor Pelayanan Perizinan dalam melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran Kantor Pelayanan Perizinan dalam melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui hal - hal yang menjadi hambatan atau kendala dari Kantor Pelayanan Perizinan dalam melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian mengenai peran Kantor Pelayanan Perizinan dalam melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman antara lain :

1. Memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya sektor pertambangan dalam rangka melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat.
2. Memberikan sumbangan pemikiran kepada Kantor Pelayanan Perizinan dalam rangka melakukan pengawasan terhadap pertambangan rakyat.
3. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pelaku pertambangan dalam rangka melaksanakan pertambangan yang berkelanjutan.

### **E. Keaslian Penelitian**

Berkaitan dengan penelitian ini ada beberapa penelitian yang mirip dan telah ditulis sebelumnya, diantaranya :

1. Skripsi yang ditulis oleh Agustinus Fransiskus San, NPM 080509954

Fakultas Hukum Atmajaya Yogyakarta tahun 2012:

a. Judul : Penegakan Hukum Terhadap Kasus Pencemaran Lingkungan Hidup Sebagai Akibat Pertambangan Rakyat Di Kecamatan Palu Timur Kota Palu

b. Hasil Penelitian : Penegakan hukum terhadap pencemaran lingkungan akibat pertambangan rakyat Di Kelurahan Palu Timur Kota Palu belum berjalan dengan baik. Penegakan hukum belum dapat dilaksanakan dengan baik karena adanya hambatan yaitu kurangnya koordinasi yang baik oleh pemerintah daerah, terbatasnya sosialisasi peraturan maupun perundang – undangan dari pemerintah daerah, kekhawatiran dari pemerintah daerah, dan ketidak sungguhan dari penegak hukum itu sendiri.

2. Skripsi yang ditulis oleh Deny Laksono, NPM 040508835 Fakultas

Hukum Atmajaya Yogyakarta tahun 2009:

a. Judul : Aspek Hukum Pengendalian Kerusakan Lingkungan Sebagai Akibat Dari Pertambangan Pasir Tanpa Izin Di Sungai Gendol Kabupaten Sleman

b. Hasil Penelitian : Upaya pengendalian kerusakan lingkungan sebagai akibat dari pertambangan pasir tanpa izin di sungai Gendol Kabupaten Sleman belum berjalan dengan baik. Hambatan yang dihadapi adalah terbatasnya jumlah personil Dinas Kapedal dan dinas P3BA Kabupaten Sleman, belum tersedianya dana yang cukup dan

peralatan yang modern, permintaan akan barang tambang pasir terus meningkat, kurangnya kesadaran masyarakat akan bahaya yang ditimbulkan, serta banyaknya campur tangan dari aparat pemerintah yang membocorkan informasi dan melindungi para pekerja tambang.

3. Skripsi yang ditulis oleh Indira Kusuma Wardani, NPM 030508376 Fakultas Atmajaya Yogyakarta tahun 2009 :

a. Judul : Penegakan Hukum Terhadap Pertambangan Pasir Tanpa Izin Di Daerah Aliran sungai Brantas Kabupaten Jombang Provinsi Jawa Timur

b. Hasil Penelitian : Penegakan hukum terhadap pertambangan pasir tanpa izin di daerah aliran sungai Brantas Kabupaten Jombang Provinsi Jawa Timur belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan adanya hambatan yaitu kurangnya kesadaran masyarakat tentang bahaya yang ditimbulkan dari kegiatan tambang, sulitnya kondisi di daerah sungai Brantas, banyaknya campur tangan aparat pemerintah, serta belum adanya peraturan pemerintah daerah Kabupaten Jombang sendiri.

Ketiga penelitian diatas berbeda dengan yang ditulis oleh penulis. Penelitian yang pertama difokuskan pada penegakan hukum akibat pertambangan rakyat, penelitian yang kedua difokuskan pada pengendalian kerusakan lingkungan akibat pertambangan pasir Di Sungai Gendol Kabupaten Sleman, dan penelitian yang ketiga di fokuskan pada penegakan hukum terhadap pertambangan pasir Di Daerah Aliran sungai Brantas Kabupaten Jombang

Provinsi Jawa Timur. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis di fokuskan pada peran Kantor Pelayanan Perizinan dalam mengawasi pertambangan rakyat di Kabupaten Sleman.

## **F. Batasan Konsep**

### **1. Pertambangan**

Pengertian pertambangan pada Pasal 1 UU No. 4 Tahun 2009 adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan, dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta kegiatan pasca tambang.

### **2. Pertambangan Rakyat**

Pertambangan Rakyat pada Pasal 1 huruf n UU No. 11 Tahun 1967 adalah suatu usaha pertambangan bahan – bahan galian dari semua golongan A,B, dan C seperti yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil – kecilan atau secara gotong – royong dengan alat – alat sederhana untuk pencaharian sendiri.

### **3. Pengawasan**

Pendapat mengenai pengawasan muncul dari Ir. Suyatmo. Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai

kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>8</sup>

#### **4. Kantor Pelayanan Perizinan**

Kantor pelayanan perizinan berdasarkan Pasal 51 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman merupakan unsur pendukung pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala kantor yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah.

### **G. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian : Penelitian Hukum Empiris**

Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*). Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden sebagai data utamanya yang didukung dengan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder .

#### **2. Sumber Data**

##### **1) Data Primer**

Data diperoleh melalui wawancara dengan narasumber maupun responden

---

<sup>8</sup>Dikutip oleh Muchsan,S.H, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.37

## 2) Data Sekunder

Data diperoleh dengan mencari data dan mengumpulkan bahan dari buku – buku pustaka yang di pergunakan sebagai refrensi penunjang penelitian. Data sekunder tersebut meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu :
  - a) Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3)
  - b) Undang – Undang Nomor 11 tahun 1967 Tentang Ketentuan Pokok – Pokok Pertambangan
  - c) Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
  - d) Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing
  - e) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
  - f) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman
  - g) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan
- b. Bahan hukum Sekunder, yaitu

Buku – buku literatur , internet, dan sumber lain yang relevan dengan permasalahan hukum yang diteliti.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini disesuaikan dengan jenis data yang digunakan, yaitu melalui :

- a. Studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan data – data dengan mempelajari regulasi yang terkait, buku – buku literatur dan berita dari internet yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Wawancara, yaitu cara pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan kepada narasumber tentang objek yang diteliti berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya.

### 4. Lokasi Penelitian

Penulis dalam hal ini telah menetapkan tempat atau wilayah penelitian adalah di Kabupaten Sleman

### 5. Responden dan Narasumber

- a. Para pelaku pertambangan selaku narasumber.
- b. Ibu Dewi Syulamit Sariningtyas, S.Sos, M.M. Ka.Seksi Pelayanan Perizinan Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman selaku responden.
- c. Bapak Marius Staff Seksi Pengusahaan Bidang ESDM, Dinas Sumber Daya Air Energi Dan Mineral Kabupaten Sleman selaku narasumber.
- d. Ibu Isti Kurniawati S,Si, Ka. Seksi Pelayanan dan Kajian Lingkungan Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman selaku narasumber.

## 6. Metode Analisis

Data yang telah didapatkan, baik dalam data primer maupun data sekunder diolah secara kuantitatif, yaitu dengan membagi kedua data tersebut kedalam kelompok - kelompok. Setelah data tersebut dianalisis, pada tahap akhir ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir induktif, yaitu suatu pola pikir yang mendasarkan pada hal – hal yang umum, kemudian ditarik pada hal – hal yang bersifat khusus.

