

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional Indonesia pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan rakyat Indonesia seluruhnya. Pembangunan merupakan suatu usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan, oleh karena itu hasil daripada pembangunan harus dapat dinikmati secara adil dan merata oleh seluruh rakyat. Kemajuan pembangunan pada dasarnya adalah tercapainya peningkatan taraf hidup secara harmonis dan seimbang antara elemen masyarakat yang ada. Semua ini akan tercipta jika ada keseimbangan antara sumber daya alam yang ada dengan sumber daya manusia yang dimilikinya. Potensi yang dimiliki berupa sumber daya alam dapat optimal jika disertai dengan sumber daya manusia yang berkualitas.

Indonesia merupakan negara khatulistiwa yang memiliki keanekaragaman sumber daya alam baik hayati maupun non hayati. Dalam rangka meningkatkan pembangunan nasional, pemanfaatan sumber daya alam harus ditujukan untuk kepentingan rakyat banyak seperti yang diamanatkan oleh pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa :”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu,

... di kelola secara bijaksana dan disertai

dengan upaya kemampuan melestarikan lingkungan hidup demi tercapainya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep yang ditawarkan pertama kalinya oleh komisi Brundthland dalam laporan WCED tahun 1987 tentang Hari Depan Kita Bersama (*Our Common Future*). Dalam laporan tersebut ditegaskan bahwa pembangunan disebut berkelanjutan apabila pembangunan tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam pemenuhan hidupnya.¹

Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan akan mencapai suatu keberhasilan jika administrasi pemerintah mampu berfungsi secara efektif dan terpadu. Salah satu sarana hukum utama untuk mencegah dan menanggulangi permasalahan dalam pembangunan adalah dengan adanya peraturan mengenai perizinan. Peraturan perizinan sebagai instrument pemerintahan, antara pemerintahan sebagai penguasa dengan masyarakat terjadi hubungan timbal balik, masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya dan di sisi lain penguasa memberi pengaruh tertentu pada masyarakat yaitu dengan menjalankan beraneka ragam tugas.

Kabupaten Kulom Progo merupakan salah satu daerah otonom di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah beribu kota Wates ini memiliki luas wilayah 58.627,5 ha (586,28 km) secara administratif terdiri dari 12

¹ Hal. 10-11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000

kecamatan, 88 desa dan 980 dusun. Secara geografis lokasi Kulon Progo terletak pada jalur transportasi Jawa Selatan. Jalur selatan ini memiliki prospek baik untuk berkembang. Prospek ini juga didukung oleh kekayaan sumber daya alam wilayah di bidang pertanian, peternakan, perikanan, wisata dan pertambangan. Usaha pertambangan merupakan salah satu usaha yang dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah di sana dalam rangka mata pencaharian rakyat. Masyarakat sekitar memanfaatkan potensi tambang yang ada menjadi salah satu mata pencaharian yang mampu memenuhi kebutuhan kehidupan keseharian mereka. Banyaknya pertambangan dan penambang tentunya tidak luput dari permasalahan-permasalahan yang dihadapi, salah satu masalah yang menonjol adalah masalah perizinan. Masalah perizinan timbul dihadapkan pada faktor masyarakat yang bersangkutan maupun bersumber dari pemerintah sebagai penguasa. Perizinan merupakan salah satu alat bagi pemerintah dalam mencegah terjadinya tindakan ilegal usaha pertambangan yang menimbulkan penambang liar di masyarakat.

Izin digunakan penguasa sebagai instrument untuk mempengaruhi hubungan dengan warga agar mau mengikuti cara yang diajukan guna mencapai tujuan yang konkrit, agar rencana pembangunan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan maka diperlukan suatu alat pengendali. Adanya suatu keterpaduan administrasi pemerintah yang dapat berfungsi secara efektif dan menanggulangi perkembangan pembangunan yang

aturan-aturan yang telah ditetapkan juga sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan. Salah satunya dengan ditetapkannya prosedur perizinan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan rumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Apakah sistem perizinan efektif di dalam mengendalikan usaha tambang bahan galian golongan C ?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat pemberlakuan sistem perizinan dalam usaha tambang bahan galian golongan C?
3. Upaya apa yang dilakukakan untuk mengatasi permasalahan yang timbul di dalam penerapan sistem perizinan tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah sistem perizinan efektif di dalam mengendalikan usaha tambang bahan galian golongan C.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menjadi penghambat pemberlakuan sistem perizinan dalam usaha tambang bahan galian golongan C.
3. Untuk mengetahui upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi

.....

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk sumbangan bagi ilmu pengetahuan bidang hukum terutama hukum administrasi negara
2. Untuk mengetahui efektivitas sistem perizinan dalam rangka penegakan hukum terutama dalam usaha pertambangan beserta penerapannya dalam rangka mewujudkan masyarakat yang tertib hukum.

E. Tinjauan Pustaka

Cita-cita dan agenda utama dari pembangunan berkelanjutan tidak lain dalam upaya untuk mensinkronkan, mengintegrasikan dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya dan aspek lingkungan.²

Undang-Undang Dasar 1945 dalam salah satu pasalnya telah mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan pembangunan, haruslah diperhatikan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada agar dapat tercipta pembangunan berwawasan lingkungan sebagai upaya sadar dan terencana dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup secara bijaksana dalam pembangunan yang berkelanjutan untuk meningkatkan mutu hidup. Sumber daya alam dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian :

1. sumber daya alam hayati
-

adalah sumber daya alam yang berasal dari alam yang merupakan makhluk hidup, seperti tumbuhan, hewan dan jasad renik.

2. sumber daya alam non hayati

adalah sumber daya alam yang berasal dari alam yang bukan merupakan makhluk hidup, seperti air, udara, energi dan bahan tambang.³

Pelaksanaan pembangunan nasional hendaknya memperhatikan konsep pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*), yang mulai diperkenalkan pada tahun 1987. Konsep ini sebenarnya bukan merupakan hal baru di Indonesia karena jiwa 'berkelanjutan' dalam penggunaan sumber daya alam yang menekankan pada perlunya memperhatikan kepentingan antar generasi dan perlunya pengaturan penggunaan sumber daya alam telah tersirat dalam Bab III butir 10 Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1973, yang menyatakan bahwa: "Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional. Penggalan sumber kekayaan tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan mempertimbangkan kebutuhan generasi yang akan datang."

Pengawasan terhadap proses pembangunan dilakukan dengan melakukan izin terhadap kegiatan atau usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan. Salah satu instrument pengawasan negara/pemerintah terhadap kegiatan perusahaan pertambangan adalah lembaga perizinan (*vergunning*). Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum

³

administrasi, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Menurut pendapat N.M Spelt dan J.B.J.M Ten Berge izin dapat diartikan secara luas dan sempit.⁴ Dalam arti luas, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Sedangkan izin dalam arti sempit, izin merupakan pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-Undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan yang buruk.

Perizinan adalah suatu alat untuk menstimulasi prilaku yang baik terhadap lingkungan atau untuk mencegah prilaku yang tidak dikehendaki. Segi normatif dari perizinan adalah bahwa hukum menentukan peraturan-peraturan mana yang dapat diterapkan bagi suatu perizinan.⁵

Undang-Undang nomor 23 tahun 1997 tentang Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup atau yang lebih dikenal dengan UUPH, mengatur mengenai perizinan. Pasal 18 ayat (1) UUPH menyatakan bahwa :”setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002. hal 159.

kegiatan”. Perizinan di bidang pertambangan dikaitkan dengan kuasa pertambangan yaitu suatu bentuk perizinan atas dasar hukum untuk melakukan usaha pertambangan.⁶

Usaha pertambangan di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (UUPP). Pengertian bahan galian menurut UUPP 1967 Pasal 2 bagian (a) ialah : “Unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batu-batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam”. Penggolongan bahan galian diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-bahan Galian. Rincian penggolongan bahan galian berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 adalah sebagai berikut :

1. Golongan bahan galian strategis adalah :
 - a. minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam;
 - b. bitumen padat, aspal;
 - c. antrasit, batubara, batubara muda;
 - d. uranium, radium, thorium, dan bahan galian radioaktif lainnya;
 - e. nikel, kobalt;
 - f. timah.
2. Golongan bahan galian vital adalah :
 - a. besi, mangan, molibden, khrom, wolfram, vanadium, titan;

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-bahan Galian, Pasal 1

- b. bauksit, tembaga, timbale, seng;
 - c. emas, platina, perak, air raksa,, intan;
 - d. arsin, antimony, bismuth;
 - e. yatrium, rhutenium, crium dan logam-logam langka lainnya;
 - f. brilium, korundum, zircon, kristal kwarsa;
 - g. kriolit, fluosfar, barit dan;
 - h. yodium, brom, khlor, belerang.
3. Golongan bahan galian yang tidak termasuk golongan a dan b adalah :
- a. nitrat-nitrat, pospat-pospat, garam batu;
 - b. asbes, talk, mika, grafit, magnesit;
 - c. yarosit, leusit, tawas, oker;
 - d. batu permata, batu setengah permata;
 - e. pasir kwarsa, kaolin, feldsfar, gips, bentonit;
 - f. batu apung, tras, obsidian, perlit, tanah diatome, tanah serap;
 - g. marmer, batu tulis;
 - h. baru kapur, dolomite, kalsit
 - i. granit, andesit, basal, trakhit, tanah liat dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan a dan b dalam jumlah yang berat ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Penguasaan Pemerintah daerah Provinsi atas pertambangan (bahan galian) pada saat ini masih mengacu pada UUPP 1967, yang menegaskan :

1. ... (tentang) menjadi kewenangan penuh

2. Terhadap bahan galian golongan b (vital) dapat dilakukan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi;
3. Terhadap bahan galian golongan c (non-strategis dan non-vital) menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah provinsi.

Pembinaan dan pengawasan terhadap bahan galian golongan C Kabupaten Kulon Progo diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C. Dalam Pasal 4 ayat 1 mengatur mengenai perizinan usaha pertambangan, menyatakan bahwa "Setiap usaha pertambangan wajib mempunyai IPD atau IPD PR". Izin Pertambangan Daerah (IPD) dan Izin Pertambangan Daerah Pertambangan Rakyat (IPD PR) adalah Surat Izin Usaha Pertambangan Daerah (SIPD) yang diberikan kepada badan usaha atau kelompok/perseorangan untuk melakukan usaha pertambangan..

Setiap usaha pertambangan dalam menjalankan usahanya harus melalui prosedur yang tidak sederhana. Pemberian izin usaha diberikan oleh pemerintah daerah dengan melalui persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah kota. Perizinan dalam usaha pertambangan bahan galian C ini berbentuk SIPD/SIPD-PR untuk penambang perorangan atau rakyat setempat. perizinan yang dilakukan secara benar dengan melalui tahap-tahap yang sudah ditentukan disertai keseriusan pejabat yang terkait dalam proses perizinan akan sangat membantu upaya pelestarian fungsi lingkungan

sangat diperlukan dalam usaha menjaga keberhasilan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Usaha pertambangan bahan galian C merupakan usaha yang sederhana, namun berpotensi menimbulkan dampak terhadap lingkungan, upaya pengendalian kerusakan menjadi hal yang tidak dapat diabaikan. Penambangan yang dilakukan secara fisik akan merubah struktur tanah menjadi berbukit atau berlubang dan mengakibatkan erosi atau pengikisan tanah yang dapat mengakibatkan longsor. Perizinan berarti terlibatnya pemerintah dalam mengatasi masalah tersebut, sehingga dapat mencegah dampak negatif bagi lingkungan.

F. Metodologi Penelitian

1. Teknik Pengumpulan Data

Adapun cara pengumpulan data yang dilakukan dalam melakukan penelitian adalah dengan dengan cara Penelitian Lapangan yaitu melakukan penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi atau objek penelitian untuk mengumpulkan data yang berhubungan langsung dengan objek penelitian.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Kulon Progo Yogyakarta.

3. Responden

Penelitian ini akan dilakukan sebagai responden yang membantu

- a. Dinas Pertambangan Kulon Progo
- b. Badan Pengawas Statistik Kulon Progo (BPS)

4. Alat Pengumpul Data

Dalam penelitian ini digunakan alat pengumpul data dengan cara sebagai berikut :

a. Studi pustaka

yaitu dengan cara mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan, serta sumber-sumber lain yang relevan dengan obyek penelitian.

b. Wawancara

yaitu tanya jawab secara lisan antara dua orang atau lebih yang diajukan kepada pihak pemberi informasi yaitu Dinas Pertambangan.

5. Teknik analisa data

Data yang diperoleh selanjutnya akan dianalisa secara kualitatif yaitu data yang diperoleh ke dalam bentuk penjelasan-penjelasan sehingga dapat dikualifikasikan untuk di dapat suatu pengertian.

6. Jenis data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah :

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden atau nara sumber
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian