

## 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 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 tercapai jika ada keseimbangan antara sumber daya alam yang ada dengan sumber daya manusia yang dimilikinya. Potensi yang dimiliki 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 dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 bahwa : “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu, pemanfaatan sumber daya alam

melestarikan lingkungan hidup demi tercapinya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep yang ditawarkan pertama kalinya oleh komisi *Brundtland* dalam laporan WCED tahun 1987 tentang Hari Depan 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 datang dalam pemenuhan hidupnya.<sup>1</sup>

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

Kabupaten Kulon Proga merupakan salah satu daerah otonomi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah yang beribu kota Wates ini memiliki luas wilayah 58.627,5 ha (586,28 km) secara administrative terdiri dari 12 kecamatan, 88 desa dan 980 dusun Secara geogografis lokasi Kabupaten Kulon Progo terletak

---

<sup>1</sup> Rakhmat bowa Suharto, perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam,

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, wisata dan pertambangan. Usaha pertambangan merupakan salah satu usaha yang dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah di sana dalam rangka mata pencarian rakyat. Masyarakat sekitar memanfaatkan potensi tambang yang ada menjadi salah satu mata pencarian yang mampu memenuhi kebutuhan kehidupan sehari-hari mereka. Banyaknya pertambangan dan penambang tentunya tidak luput dari permasalahan-permasalahan yang dihadapi, salah satu masalah yang menonjol adalah masalah pengawasan. Masalah pengawasan timbul dihadapkan pada faktor masyarakat yang bersangkutan maupun bersumber dari pemerintah sebagai penguasa. Pengawasan merupakan salah satu alat bagi pemerintah dalam mencegah terjadinya tindakan pelanggaran dalam pertambangan.

Pengawasan digunakan penguasa sebagai instrument untuk mempengaruhi hubungan dengan penambang agar mau mengikuti cara yang diajukan guna mencapai tujuan yang konkrit, agar rencana pembangunan dapat berjalan dengan yang diharapkan maka diperlukan suatu alat pengendali. Adanya suatu keterpaduan administrasi pemerintah yang dapat berfungsi secara efektif dan menanggulangi perkembangan pembangunan yang terencana dan tidak mengganggu lingkungan sekitarnya dengan ditegakkannya aturan-aturan yang telah

Oleh karena itu perlu diketahui bagaimanakah sistem pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pertambangan Kabupaeten Kulon Progo kepada penambang, hususnnya penambangan emas oleh rakyat.

### **B. Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimanakah sistem pengawasan yang di lakukan oleh Dinas Pertambangan Kabupaten Kulon Progo terhadap penambangan Emas oleh rakyat?
2. Foktor apa yang menghambat pengawasan?
3. Upaya apa yang dilakukan apabila terdapat pelanggaran?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah sistim pengawasan Dinas Pertambangan sudah efektif dalam menggawasi penambangan.
2. Untuk mengetahui faktor apa yang menyebabkan pertambangan perlu di awasi.
3. Untuk mengetahui upaya hukum apa yang dilakukan Dinas Pertambangan

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

##### **1. Sacara Praktis**

Menambah pengetahuan praktis bagi keperluan masyarakat tentang sistem pengawasan Dinas Pertambangan Kulon Progo terhadap Penambangan Emas Oleh Rakyat.

##### **2. Secara Teoritis**

Mengembangkan pengetahuan tentang ilmu hukum administrasi negara (HAN) khususnya pengawasan.

Menambah wawasan dan pengetahuan tentang sistem pengawasan Dinas Pertambangan Kulon Progo terhadap Penambangan Emas Oleh Rakyat dan dapat juga sebagai bahan acuan penelitian yana berkaitan dengan perizinan ataupun penelitian di bidang lain.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Cita-cita agenda utama dari pembangunan berkelanjutan tidak lain dalam upaya untuk mensinkronkan, mengintegrasikan dan memberi bobot yang sama bagi aspek lingkungan.<sup>2</sup>

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 agar dapat tercipta pembangunan berwawasan lingkungan

---

<sup>2</sup>

sebagai upaya sadar dan terencana dalam pembangunan yang berkelanjutan untuk meningkatkan mutu hidup. Sumber daya alam dapat diklasifikasikan mejadi dua bagian :

1. Sumber daya alam hayati

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

2. Sumber daya alam non hayati

Adalah sumber daya alam yang berasal dari alam, yang buka merupakan makhluk hidup seperti air, udara, energy dan bahan tambag.<sup>3</sup>

Pelaksanaan pembangunan nasional hendaknya memperhatikan konsep pembangunan berkelajutan (*Sustainable Development*), yang semula diperkenalkan pada tahun 1987. Konsep ini sebenarnya bukan merupakan hal baru di Indonesia karena jiwa 'berkelanjutan' dalam penggunaan sumber daya alam yag menekankan pada perlunya memperhatikan kepentingan antar generasi dan perlunya pengaturan penggunaa sumber daya alam telah tersirat dalam Bab III butir 10 Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1983, yang menyatakan bahwa: Dalam pelaksanaan pembagunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara nasional. Penggalian sumber kekayaan tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijakan yang menuluruh dan dengan memperhatikan

Pengawasan terhadap proses pembangunan dilakukan dengan melakukan izin terhadap kegiatan atau usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan. Salah satunya instrument pengawasan Negara / Pemerintah terhadap kegiatan pertambangan adalah lembaga perizinan (*vergunning*). Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Menurut pendapat N.M Spelit dan J.B.J.M Ten Berge izin dapat diartikan secara luas dan sempit.<sup>4</sup> 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. Sedang izin dalam arti sempit, izin merupakan perikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuatan Undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan yang buruk.

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

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UUI Press, 2002. Hal 159.

<sup>5</sup> Abas Salama, *Hukum Pemerintahan*, Yogyakarta, UUI Press, 2001. Hal 176.

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/kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha/kegiatan”. Perizinan dibidang pertambangan dikaitkan dengan kuasa pertambangan yaitu suatu bentuk perizinan atas dasar hukum untuk melaksanakan usaha pertambangan.<sup>6</sup>

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, biji-biji dan segala macam batuan termasuk batu-batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam” Pengolongan 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, batu bara, batu bara 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;
- 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. Briiliun, koruondum, zircon, Kristal kwarsa;
- g. Kriolit, fluosfar, barit dan;
- h. Yodium, brom, khlor, belerang.

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

1. Terhadap bahan galian golongan A (strategis) menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat;
2. Terhadap bahan galian golongan B (vital) dapat dilakukan pemerintah pusat atau pemerintah daerah Provinsi.

Pembinaan dan pengawasan terhadap bahan galian kabupaten Kulon Progo diatur dalam Peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2002 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

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 ini berbentuk SIPD/SIPD-PR untuk penambangan 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 secara preventif. Kerjasama pemerintahan daerah, masyarakat dan penguasaha sangat diperlukan dalam usaha menjaga keberhasilan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Usaha pertambangan merupakan usaha yang sederhana, namun berfotensi menimbulkan dampak terhadap lingkungan, upaya pengendalian kerusakan menjadi hal yang tidak dapat diabaikan. Penambang 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 negative bagi lingkungan.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah :

- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian.

## 2. Bentuk Data

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

### a. Data Sekunder

Yaitu dengan cara mempelajari bahan hukum:

#### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari UU.

#### 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer yang terdiri dari.

- a) buku-buku literatur.
- b) Hasil penelitian , jurnal dan makalah.
- c) Artikel lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum sekunder terdiri dari:

b. Data Primer

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

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun cara pengumpulan data yang dilakukan dalam melakukan penelitian ada 2 yaitu:

- a. Data Lapangan yaitu data yang didapat dengan cara melakukan penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi atau objek penelitian untuk mengumpulkan data yang berhubungan langsung dengan objek penelitian.
- b. Studi kepustakaan yaitu data yang diperoleh dengan jalan mempelajari literatur-literatur atau buku ilmiah yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan Di Kabupaten Kulon Progo Yogyakarta.

5. Responden

Pihak-pihak yang akan dijadikan sebagai responden guna membantu penyusunan skripsi ini adalah :

- a. Kepala Dinas Pertambangan Kulon Progo
- b. Penambang Emas
- c. Kepala BAPEDALDA Kulon Progo

6. Teknik analisis data

Data yang dikumpulkan selanjutnya akan dianalisa secara kualitatif yaitu data yang diperoleh kedalam bentuk penjelasan-