

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Indonesia sebagai negara konstitusional telah mengamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat, oleh sebab itu pengelolaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mampu di berdayakan sebagaimana seharusnya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dan memajukan kesejahteraan umum serta terciptanya tatanan kebahagiaan secara berkelanjutan berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dengan memperhitungkan kebutuhan generasi sekarang dan generasi mendatang. Dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus di kuasai oleh negara untuk memberikan nilai tambah bagi perekonomian nasional secara nyata di antaranya pengelolaan di bidang tambang.

Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi kekayaan dari bahan galian tambang. Bahan tambang itu meliputi emas, perak, tembaga, minyak, gas bumi, batu bara dan lain-lain. Hak penguasaan negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, serta berisi aturan- aturan maupun kewajiban untuk mempergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.

Indonesia adalah negara yang mempunyai potensi pertambangan yang sangat besar sehingga menarik minat banyaknya para pelakutambang (investor asing) tertarik untuk melakukan kegiatan pertambangan di Indonesia. Pertambangan di Indonesia telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sejarah besar bangsa ini. Seberapa tua pemakaian besi dan mineral lainnya dalam kehidupan, setua itulah umur pertambangan yang dilakukan rakyat. Tidak bisa dipungkiri bahwa pertambangan adalah salah satu pemberi income/devisa yang besar kepada negara, pertambangan yang menghasilkan hasil yang bagus harus dilakukan dengan modal yang besar.

Petambangan dalam skala Nasional dibedakan dalam 3 (tiga) tingkat yaitu pertambangan yang berskala besar, pertambangan yang berskala menengah dan pertambangan yang berskala kecil.

Pertambangan telah menjadi satu bentuk usaha yang sangat tua, dikelola secara mandiri dengan alat-alat sederhana dan diselenggarakan oleh komunitas-komunitas masyarakat mandiri dan telah berkembang jauh sebelum Republik ini ada. Hal ini juga dilakukan untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat miskin.

Salah satu Daerah yang mempunyai potensi bahan tambang adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Salah satu bahan tambang yang terdapat di beberapa Kabupaten di DIY adalah bahan galian golongan C. Untuk mengusahakan pertambangan bahan galian golongan C ini pelaku pertambangan mesti mempunyai Surat Ijin Pertambangan Daerah (SIPD), atau Surat Ijin Pertambangan Rakyat (SIPR). Istilah Pertambangan Rakyat secara resmi terdapat pada Pasal 2 huruf n, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam Pasal ini disebutkan bahwa "Pertambangan Rakyat

adalah satu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan A, B dan C yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong-royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri”.

Pertambangan Rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun Negara dalam bidang pertambangan dengan bimbingan Pemerintah. Dengan adanya kegiatan usaha pertambangan khususnya bahan galian golongan C dapat memberikan kontribusi untuk Daerah serta dapat pula membantu masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan hidup mereka yang terbilang sangat rendah.

Sesuai UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dialihkan ke Provinsi. Pengaturan perizinan pertambangan rakyat di DIY diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 110 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kegiatan Izin Pertambangan Rakyat sebagaimana dirubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa

Yogyakarta Nomor 57 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 110 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kegiatan Izin Pertambangan Rakyat yang menyatakan bahwa Izin Pertambangan Rakyat, yang selanjutnya disebut IPR, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

Di sisi lain, meskipun Pemerintah telah memberikan akses atau jalan kepada masyarakat untuk dapat melakukan usaha pertambangan secara sederhana dan kecil-kecilan dan telah memberikan aturan-aturan tentang Pertambangan Rakyat, namun pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang melakukan usaha pertambangan yang tidak berizin atau ilegal.

Banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam menjalankan usaha kegiatan pertambangan terutama pertambangan pasir di DIY. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sultan Hamengku Buwono X mengungkapkan bahwa sebanyak 70 persen penambangan di daerahnya ilegal. Selama perizinan penambangan masih menjadi kewenangan

pemerintah kabupaten dan kota, baru 22 penambangan yang dinyatakan legal.<sup>1</sup>

Sejak kewenangan perizinan penambangan dialihkan ke pemerintah provinsi berdasarkan Data yang diperoleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, Energi Sumber Daya Mineral (PUP-ESDM) DIY, sampai saat ini hanya ada 19 pengusaha tambang yang memiliki izin, sementara ratusan lainnya belum mengurus izin. Dari jumlah itu, 18 penambang dari Kulonprogo dan satu penambang dari Sleman. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mengancam akan memberikan sanksi pidana pada penambang, jika sampai 10 Juni 2015 tidak segera menyelesaikan perizinan. Hal itu karena masih banyak pengusaha tambang yang tidak berizin. Sejauh ini Pemerintah DIY masih sekedar melakukan pembinaan bagi yang belum berizin.<sup>2</sup>

Wilayah praktik penambangan pasir ilegal di DIY diantaranya adalah Kabupaten Bantul yaitu di Pedukuhan

---

<sup>1</sup><https://bisnis.tempo.co/read/690669/sultan-70-persen-penambangan-di-yogyakarta-ilegal>, diakses 17 Maret 2018, jam 20:30 WIB.

<sup>2</sup><http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2015/05/28/329024/penambang-ilegal-di-yogya-bakal-dipidana>, diakses 17 Maret 2018, jam 21.05 WIB.

Wonoroto, Gadingsari, Sanden, Bantulempat titik penambangan pasir ilegal di Pedukuhan Wonoroto. Dua berada di atas tanah sultan ground (SG). Dua lainnya di atas tanah milik perorangan. Kabupaten Sleman meliputi wilayah Cangkringan, Pakem, Turi, Tempel, Ngemplak, aktivitas penambangan pasir juga dilakukan wilayah Minggir dan Moyudan. Kabupaten Kulon Progo yaitu Sungai Progo di wilayah Banaran Galur Kulonprogo, Sentolo, Nanggulan, dan Kalibawang.

Semua penambangan yang tidak berizin akan ditindak karena akan merusak lingkungan. Pengertian Perusakan Lingkungan adalah “Perusakan Lingkungan Hidup adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui criteria baku kerusakan lingkungan hidup.”<sup>3</sup>

Dampak lingkungan yang timbul akibat usaha pertambangan memang beraneka ragam sifat dan bentuknya,

---

<sup>3</sup> Pasal 1 butir 16 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

diantaranya adalah: usaha pertambangan dalam waktu singkat dapat mengubah keadaan permukaan tanah (*land impact*) sehingga dapat mengubah keseimbangan sistem ekologi di lingkungan sekitar. Contoh konkrit dari perusakan lingkungan akibat diambilnya pasir dan bebatuan secara berlebihan yang terdapat di seputaran sungai-sungai yang berada di bawah kaki gunung merapi adalah pendangkalan air sungai sehingga mengakibatkan masyarakat kesulitan untuk mendapatkan air termasuk biota dan vegetasi (tanaman).<sup>4</sup>

Tercatat sejak 2015 hingga 2017, kepolisian sudah melakukan operasi tangkap tangan sebanyak 32 kali terhadap pelaku penambangan liar di seluruh wilayah DIY. Berdasarkan data Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral (DPUP ESDM) DIY, OTT penambang pasir ilegal terbanyak terjadi pada tahun 2015 dengan jumlah operasi sebanyak 14, lalu 2016 dan 2017 masing-masing sembilan

---

<sup>4</sup>H. Salim HS., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta. 2004. Halm.46

operasi tangkap tangan terhadap penambang pasir ilegal di wilayah DIY.<sup>5</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah di atas masih banyaknya penambangan pasir ilegal di wilayah DIY dan sesuai dengan ketentuan Perundangan-undangan dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba dan ketentuan perizinan sesuai Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 110 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Kegiatan Izin Pertambangan Rakyat, menarik untuk meneliti dan mengkaji tentang penegakan hukum panambangan pasir ilegal di wilayah DIY.

## **B. Perumusan Masalah.**

1. Bagaimana pengaturan kebijakan penambangan pasir di Daerah Istimewa Yogyakarta ?

---

<sup>5</sup><http://www.jatengpos.com/2018/01/hukuman-penambang-ilegal-di-diy-belum-menjerakan-883306>

2. Bagaimana penegakan hukum terhadap tambang pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Faktor apa yang menghambat penegakan hukum terhadap tambang pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta dan bagaimana upaya mengatasinya ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kebijakan penambangan pasir di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis penegakan hukum terhadap tambang pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui hambatan penegakan hukum terhadap penambangan pasir ilegal dan cara menanggulangi hambatan terhadap tambang pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori Sistem Hukum

Tiga komponen dari sistem hukum menurut Lawrence Friedman tersebut diatas merupakan jiwa atau ruh yang menggerakkan hukum sebagai suatu sistem sosial yang memiliki karakter dan teknik khusus dalam pengkajiannya.

Friedman membagi sistem hukum dalam tiga (3) komponen yaitu:<sup>6</sup>

1. *Substansi hukum (substance rule of the law)*, didalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal.
2. *Struktur hukum (structure of the law)*, melingkupi Pranata hukum, Aparatur hukum dan sistem penegakkan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat.
3. *Budaya hukum (legal culture)*, merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

---

<sup>6</sup>Lawrence M. Friedman; *The Legal System; A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975; hlm. 12 – 16.

Friedman membedah sistem hukum sebagai suatu proses yang diawali dengan sebuah input yang berupa bahan-bahan mentah yaitu berupa lembaran-lembaran kertas dalam sebuah konsep gugatan yang diajukan dalam suatu pengadilan, kemudian hakim mengelolah bahan-bahan mentah tersebut hingga menghasilkan output berupa putusan.<sup>7</sup>

Teori sistem digunakan untuk menganalisis rumusan masalah pertama yaitu bagaimana pengaturan kebijakan penambangan pasir di Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk mengetahui bagaimana sistem pengaturan dan perizinan terkait penambangan pasir di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **2. Penegakan Hukum**

Dalam konteks kajian tesis ini, sehubungan dengan pendapat Muladi, yang mengemukakan, “Penggunaan upaya hukum (termasuk hukum pidana) dalam penegakan hukum merupakan sebagai salah satu upaya untuk

---

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 13.

mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum”.<sup>8</sup> Maka perlu ditindaklanjuti upaya pelaksanaan penegakkan hukum itu secara baik sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan dalam perundang-undangan.

Teori penegakan huum digunakan untuk menganalisis rumusan masalah terkait kebijakan pemerintah daerah istimewa yogyakarta dalam penegakan hukum terkait penambang pasir illegal di DIY.

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

1. Muhammad Yusuf HS (2017) Tesis dengan judul “Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Gol.C Tanpa Izin (studi kasus tahun 2014 s/d tahun 2016 di kab. Gowa) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Hasil-hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa (1) penanganan perkara Pidana

---

<sup>8</sup> Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, hlm., 40. 35 Ibid. 36 Ibid., hlm. 35

Pertambangan Tanpa Ijin yang terjadi di kabupaten Gowa sangat bagus terbukti dengan adanya beberapa kasus yang diproses dan sudah di limpahkan ke Kejaksaan untuk disidangkan dengan pasal yang dilanggar 158 UU RI Nomor 4 Tahun 2009 Jo Pasal 109 Jo Pasal 116 UU RI Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Lingkungan Hidup Jo Pasal 55, 56 ayat (1) Ke -1 KUH Pidana. (2) Penerapan ketentuan pidana materil terhadap kasus tindak pidana pertambangan tanpa izin dan Tanpa ijin Lingkungan Hidup sudah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, berdasarkan fakta-fakta hukum yang di temukan pada saat penyidikan, baik berupa keterangan para saksi dan dengan adanya barang bukti maupun pengakuan tersangka yang semuanya bersesuan dengan pasal yang di sangkakan sehingga Pihak Kepolisian telah melakukan penyidikan dan selanjutnya melimpahkan kepada Kejaksaan untuk dilkukan proses penuntutan.

2. Sabrina Helawati, (2014) penelitian dengan judul “Kendala Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pertambangan

Batuan Tanpa Izin Oleh Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia (Studi Di Kepolisian Resort Mojokerto). Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Hasil penelitian Kendala internal yang dihadapi oleh pihak Kepolisian Resort Mojokerto dalam melaksanakan penegakan hukum terhadap para pelaku kegiatan tambang batuan tanpa izin tersebut, yaitu : a. Kuantitas dan kualitas anggota penyidik di tiap-tiap unit yang belum memadai, khususnya di Unit Tindak Pidana Tertentu Kepolisian Resort Mojokerto, dan b. Koordinasi antara pihak kepolisian dengan Badan Perijinan Terpadu dan Penanaman Modal (BPTPM) Kabupaten Mojokerto yang tidak efektif. Kendala eksternal yang dihadapi oleh pihak Kepolisian Resort Mojokerto dalam melaksanakan penegakan hukum terhadap para pelaku kegiatan tambang batuan tanpa izin tersebut, yaitu : a. Ketidakhadiran saksi yang hadir, b. keterangan saksi yang tidak jelas, dan c. keterangan saksi ahli yang tidak sesuai dengan pertanyaan penyidik.

3. Afrizal, Reki, Lidia Br, Ramdhani, Susi (2017) “Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Mineral Dan Batubara di Wilayah Pengadilan Negeri Arga Makmur, Universitas Bengkulu. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum terhadap tindak pidana pertambangan mineral dan batubara di wilayah Pengadilan Negeri Arga Makmurbelum terlaksana dengan baik, karena masih adanya pertambangan yang masih beroperasi tanpa izin di wilayah Kabupaten Bengkulu Utara, vonis hakim Pengadilan Negeri Arga Makmur masih sangat jauh dari harapan pembuat undang-undang, terhadap vonis rendah tersebut Jaksa Penuntut Umum tidak melakukan upaya hukum banding dan Badan hukum sebagai pelaku utama tindak pidana pertambangan mineral dan batubara tidak di minta pertanggungjawaban oleh aparat penegak hukum. Adapun hambatan penegak hukum dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana pertambangan: kurangnya Sarana dan Prasarana bagi Penyidik Kepolisian Resor Arga

Makmur, Aparat Penegak Hukum masih bekerja secara tidak Profesional dalam menjalankan tugasnya dalam menertibkan tindak pidana pertambangan mineral dan batubara tanpa izin yang terjadi di Bengkulu Utara, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, dan pelaku atau terdakwa tidak terbuka atau berbohong.

Penelitian tersebut di atas sangat berbeda dengan apa yang akan diteliti oleh penulis, dalam hal ini adalah analisis peraturan kebijakan penambangan pasir ilegal, kebijakan pemerintah Daerah dalam penegakan hukum terhadap tambang pasir ilegal serta konsep kedepannya dalam mengatur tambang pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **F. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan kajian mengenai analisis

kebijakan penambangan pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan sumbang saran, gagasan kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral (DPUP ESDM) dalam pengaturan perijinan pertambangan serta aparat penegak hukum dalam penegakan hukum kebijakan penambangan pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **F. Sistematika Penelitian**

Berkaitan dengan penelitian ini, maka sebagai salah satu penelitian ilmiah diperlukan sistematika pembahasan agar dalam proses pembahasan yang akan datang dapat dipaparkan dengan baik. Dalam penelitian ini disusun dalam 5 (lima) bab. Adapun hal-hal yang termuat pada bab-bab sebagai berikut:

BAB I Berisi Latar Belakang Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, , Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Tesis.

BAB II Kajian Pustaka, berisi tentang Tinjauan Umum: Teori Sistem Hukum, Penegakan Hukum, Hukum Pertambangan dan Penambangan Pasir, Pengaturan Penambangan Pasir, Penambangan Pasir Tanpa Izi, Penggolongan Bahan Galian Tambang, Sanksi Pidana Terhadap Penambangan Pasir Tanpa Izin dan Kerangka Pemikiran Penelitian

BAB III Berisi tentang Metode Penelitian, yaitu jenis penelitian, sumber data penelitian, lokasi Penelitian, Informan penelitian dan metode analisis data.

BAB IV Berisi Hasil Penelitian dan Pembahasan yang menguraikan tentang pengaturan kebijakan penambangan pasir, penegakan hukum terhadap tambang pasir ilegal serta faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap tambang pasir ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB V Penutup yaitu Kesimpulan dan Saran.