

LAPORAN TAHUNAN/AKHIR

HIBAH BERSAING



**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP USAHA PERTAMBANGAN
RAKYAT DI PROVINSI GORONTALO**

Tahun ke 1 dari rencana 2 tahun

Prof. Dr. Fenty U. Puluhulawa, SH.,M.Hum/0009046804

Nirwan Junus, SH.,MH/0002066906

UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

OKTOBER 2013

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN HIBAH BERSAING

Judul Penelitian : Perlindungan Hukum Terhadap Usaha Pertambangan Rakyat Di Provinsi Gorontalo

Peneliti/Pelaksana

A. Nama Lengkap : Dr. FENTY U. PULUHULAWA, SH.,M.Hum
B. NIDN : 0009046804
C. Jabatan Fungsional : Guru Besar
D. Program Studi : Ilmu Hukum
E. Nomor HP : 081340141408
F. Alamat surel (e-mail) : fenty.puluhulawa@ung.ac.id

Anggota (1)

A. Nama Lengkap : NIRWAN JUNUS, SH.,MH
B. NIDN : 0002066906
C. Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

Lama Penelitian Keseluruhan : 2 Tahun

Penelitian Tahun ke : I

Biaya Penelitian Keseluruhan : Rp. 131.280.000,00

Biaya Tahun Berjalan : - diusulkan ke DIKTI Rp. 50.000.000,00
- dana internal PT Rp. 0,00
- dana institusi lain Rp. 0,00
- *inkind* sebutkan

Kota Gorontalo, 6 – 11 - 2013

Ketua Peneliti,

(Dr. FENTY U. PULUHULAWA, SH.
M. Hum)
NIP/NIK 196804091993032001



Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial

(Moh. Rusdiyanto Puluhulawa, SH.,M.Hum)

NIP/NIK 197011051997031001



Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian

(Dr. Firyane Lihawa, M.Si)
NIP/NIK 196912091993032001

RINGKASAN

Judul Penelitian adalah, “Perlindungan Hukum Terhadap Usaha Pertambangan Rakyat Di Provinsi Gorontalo.Oleh, Fenty Puluhulawa dan Nirwan Yunus.

Secara umum penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat, untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi kendala dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat, serta untuk menganalisis model peraturan perundang-perundangan, sehingga diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat. Dari hasil penelitian bahwa undang-undang telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah melalui kewenangan mengatur untuk menetapkan peraturan daerah, namun hingga saat ini belum ada kebijakan dalam bentuk peraturan daerah yang mengatur tentang pertambangan rakyat.Perlunya koordinasi dan evaluasi dalam upaya mendukung perlunya perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat.Diperlukan desain model kerangka akademik sebagai kerangka acuan dalam memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat.Target khusus yang ingin dihasilkan dari penelitian yakni, pada tahun pertama adalah sebuah naskah akademik yang berisikan hal-hal yang dianggap penting diatur dalam sebuah Peraturan Daerah dan juga jurnal ilmiah.Pada tahun kedua diharapkan dapat menghasilkan publikasi dalam bentuk buku.Baik naskah akademik maupun buku yang dihasilkan ini diharapkan mampu untuk memberikan informasi, dan pada akhirnya menjadi sebuah rancangan aturan yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi pertambangan rakyat. Oleh sebab itu penelitian ini dilaksanakan dalam dua tahun sesuai output yang telah dijelaskan. Metode pengumpulan data dilaksanakan melalui tahapan wawancara. Data hasil wawancara akan dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum empiris (non doktrinal) yang akan menganalisis fakta empiris tentang hukum di masyarakat.

PRAKATA

Puji dan Syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, laporan tahunan penelitian ini dapat terselesaikan. Penelitian ini secara umum menguraikan tentang perlunya kebijakan dalam bentuk regulasi untuk melegalkan pertambangan rakyat yang selama ini dilakukan secara illegal tanpa disertai dengan perizinan. Regulasi yang dibentuk secara khusus diharapkan mampu untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat dari berbagai permasalahan yang timbul di wilayah pertambangan sebagai akibat dari kegiatan pertambangan yang dilakukan secara illegal. Selain itu, regulasi juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat secara umum dari dampak negatif yakni kerusakan lingkungan untuk jangka panjang yang disebabkan oleh pertambangan illegal. Mengawali pembentukan peraturan daerah, maka keberadaan naskah akademik menjadi penting sebagai dasar pertimbangan, dan dasar pertimbangan akademik untuk memberikan perlindungan hukum bagi usaha pertambangan rakyat.

Kami sebagai tim peneliti menyadari, bahwa penelitian ini memiliki kekurangan. Oleh sebab itu, kritik, saran dan pendapat menjadi sangat berguna untuk perbaikan isi penelitian ini. Semoga bermanfaat buat kita semua. Terima kasih.

Gorontalo, Oktober 2013

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
Judul	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Ringkasan	iii
Prakata	iv
Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel.....	viii
Daftar Gambar	ix
Daftar Lampiran	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Rumusan Masalah.....	3
3. Tujuan Khusus	4
4. Urgensi (Keutamaan Penelitian)	4

BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	5
1. Konsep Perlindungan Hukum	5
2. Pertambangan Rakyat Dalam Perspektif Hukum.....	8
3. Pengaturan Tentang Pertambangan Rakyat	13
4. Roadmap Penelitian	17
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	20
1. Tujuan Penelitian	20
2. Manfaat Penelitian	20
BAB IV METODE PENELITIAN.....	21
1. Tipe Penelitian	21
2. Lokasi Penelitian.....	21
3. Informan.....	22
4. Sumber Data dan Instrumen Pengumpul Data.....	22
5. Analisis Data	22
6. Alur Penelitian	22
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....	23
1. Kebijakan Hukum Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Dalam Mengatur Pertambangan Rakyat.....	23
A. Perencanaan.....	27
B. Pemberian Izin.....	33

C. Pelaksanaan Izin	36
2. Faktor-Faktor Yang Diperlukan Dalam Menyelesaikan Persoalan Terkait Dengan Pertambangan Rakyat	38
A. Koordinasi	38
B. Evaluasi	45
3. Model Peraturan Perundang-Undangan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Pertambangan Rakyat	46
A. Sinkronisasi	46
B. Mekanisme Perizinan	50
BAB VI RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA	51
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN	52
1. Simpulan.....	52
2. Saran	52
DAFTAR PUSTAKA.....	53

LAMPIRAN

Naskah Akademis

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Lokasi Tambang Rakyat Di Provinsi Gorontalo	26
---	----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Perencanaan Tata Ruang Kabupaten Bone Bolango.....	29
---	----

DAFTAR LAMPIRAN

1. Naskah Akademik Tentang Pertambangan Rakyat
2. Artikel

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 telah menjelaskan bahwa, bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan yang telah digariskan dalam konstitusi ini membawa suatu konsekuensi bahwa Negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di bumi Indonesia, untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia.

Untuk mengimplementasikan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945, maka telah diatur persoalan pertambangan yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Secara filosofi dalam konsiderans undang-undang tersebut dijelaskan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan hukum Indonesia adalah karunia Tuhan yang memberi nilai nyata secara bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pengelolaan pertambangan diharapkan dapat memberikan kontribusi secara nyata bagi pertumbuhan ekonomi, serta pembangunan daerah secara berkelanjutan. Selain itu, semangat yang tercantum dalam undang-undang ini adalah, usaha pengelolaan potensi mineral dilakukan secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien dan berwawasan lingkungan.

Filosofi pengaturan pertambangan mineral dan batubara dalam suatu produk undang-undang, mengandung makna yang cukup jelas, dan secara substansial mengikat bagi seluruh warga Negara Indonesia. Persoalan lain yang timbul adalah, pada tataran implementasi, belum terlaksana sebagaimana diharapkan. Persoalan tambang masih merupakan isu nasional yang harus diselesaikan, termasuk persoalan lingkungan dan pengaturan hukum dalam bentuk produk hukum di daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara dalam Bab IX Pasal 66 – 73, telah mengatur mengenai pertambangan rakyat. Dalam hal pengelolaan pertambangan rakyat pemerintah telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur persoalan hukum yang terkait dengan pertambangan rakyat. Oleh sebab itu detail pengaturan mengenai hal ini seyogyanya sudah diatur dalam produk hukum peraturan daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 72 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang mengatur tentang tata cara perizinan, sehingga diharapkan konsep pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dapat direalisasikan.

Provinsi Gorontalo, memiliki potensi tambang mineral yang tersebar di beberapa wilayah kabupaten. Keberadaan tambang emas ini sejak jaman dahulu dikelola oleh warga masyarakat dengan menggunakan pola pertambangan tradisional. Seiring dengan perkembangan waktu, maka pengelolaan pertambangan emas, sebagian dikelola oleh pihak swasta. Banyaknya potensi tambang di daerah ini menyebabkan maraknya pertambangan rakyat tanpa izin di daerah ini. Persoalan

tambang rakyat di Provinsi Gorontalo, masih menimbulkan masalah. Pertambangan tanpa izin memicu terjadinya konflik internal antara sesama penambang di lokasi pertambangan. Penambangan dilakukan tanpa memperhitungkan keamanan, sehingga menimbulkan dampak negatif timbulnya korban sebagai akibat terjadinya reruntuhan di dalam pertambangan. Penggunaan merkuri yang tidak terkontrol, mengakibatkan tercemarnya air di wilayah tersebut, dan mengakibatkan terganggunya kesehatan bagi warga sekitar. Timbulnya konflik pemanfaatan tanah sebagai akibat pertambangan yang dilakukan tanpa izin.

Idealnya, fakta empiris sebagaimana telah dikemukakan di atas, seyogyanya dapat diantisipasi dengan melakukan kebijakan dalam bidang perundang-undangan, yang sifatnya mengikat dan mengatur melalui produk peraturan daerah. Kebijakan yang sifatnya mengatur tersebut diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum terhadap tambang rakyat yang dilakukan secara tradisional. Produk perundang-undangan di daerah ini pula diharapkan mampu menjadi alat kontrol melalui mekanisme perizinan, sehingga dengan demikian seluruh tambang emas yang dilakukan secara tradisional oleh warga masyarakat memiliki izin.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan masalah sebagai berikut:

- 1) Sejauhmanakah kebijakan hukum yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam mengatur pertambangan rakyat?

- 2) Faktor-faktor apakah yang diperlukan dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat?
- 3) Bagaimanakah model peraturan perundangan, yang dapat memberikan perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat?

3. Tujuan Khusus

- 1) Untuk menganalisis kebijakan Pemda dalam mengatur pertambangan rakyat?
- 2) Untuk menganalisis faktor-faktor yang diperlukan dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat?
- 3) Untuk menganalisis model peraturan perundangan, sehingga diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat?

4. Urgensi (Keutamaan Penelitian)

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran baik dari segi keilmuan, dan juga bagi pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan pertambangan di Provinsi Gorontalo.
- 2) Diharapkan dapat memberikan suatu model peraturan daerah yang memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, sehingga diharapkan mampu mengubah permasalahan pertambangan yang selama ini menjadi ancaman, menjadi peluang untuk mengembangkan potensi ekonomi masyarakat melalui pertambangan rakyat tradisional yang legal secara hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Perlindungan Hukum

Persoalan antara hak dan kewajiban merupakan persoalan utama yang diatur oleh hukum. Dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban bagi setiap warga Negara, maka diperlukan konstruksi hukum yang dapat diwujudkan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan ini diharapkan mampu memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban setiap orang.

Menurut Satjipto Rahardjo keberadaan hukum dalam masyarakat yakni untuk mengintegrasikan dan mengorganisasikan masing-masing kepentingan yang berbeda, selain itu adalah untuk membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan memberikan pengalokasian kekuasaan yang tentunya harus dilakukan secara terukur. Kekuasaan inilah yang kemudian disebut hak. Suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena adanya perlindungan, tetapi juga karena adanya pengakuan terhadapnya.¹

Philipus Hadjon memberikan konsep tentang teori perlindungan hukum yakni, perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 53 dan 54.

hukum preventif memberikan perlindungan hukum kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu putusan pemerintah mendapatkan suatu putusan yang definitif, yakni untuk mencegah terjadinya sengketa. Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui institusi pengadilan termasuk dalam kategori perlindungan hukum yang represif.²

Pendapat yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan konsep tentang perlindungan hukum. Akan tetapi pada prinsipnya perlindungan hukum dilakukan dalam rangka memberikan kewenangan ataupun hak untuk mendapatkan persamaan di depan hukum.

Secara teori tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak.³ Menurut Sjahran Basah bahwa perlindungan terhadap warga Negara diberikan bila sikap tindak administrasi Negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi Negara itu sendiri, sedangkan perlindungan terhadap administrasi Negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tidaknya dengan baik, benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.⁴

² Philipus Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Peradaban, 2007, h. 2-3.

³ Muchsan (dalam Ridwan), *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, h. 289.

⁴ Sjahran Basah, *Ibid*, h. 290.

Selanjutnya sehubungan dengan pelaksanaan perlindungan hukum, maka keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini memiliki peranan penting untuk memberikan kewenangan kepada administrasi Negara untuk membuat peraturan perundang-undangan.⁵ Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep yang universal, dalam arti dianut dan ditetapkan oleh setiap Negara yang mengedepankan diri sebagai Negara hukum, namun menurut Paulus E Lotulung, bahwa masing-masing Negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri bagaimana cara yang harus dilakukan dalam mewujudkan perlindungan hukum terhadap rakyatnya, yakni yang ditekankan pada perbuatan hukum, sikap, tindak atau perbuatan hukum pemerintah berdasarkan hukum positif yang berlaku di Negara Indonesia.⁶

Beberapa dasar pertimbangan pemberian perlindungan hukum bagi rakyat:⁷

- a. Warga Negara dalam beberapa hal, sangat tergantung pada keputusan-keputusan serta ketetapan pemerintah, misalnya terkait dengan permohonan perizinan dalam kegiatan usaha, ataupun pertambangan.
- b. Hubungan pemerintah dan warganegara tidak berada pada posisi yang sederajat. Pemerintah memiliki kekuasaan, sementara rakyat berada pada posisi yang lemah, sehingga membutuhkan perlindungan.

⁵ Ibid, h. 290

⁶ Ibid, h. 282

⁷ Ibid, 292

- c. Perselisihan warga Negara dengan pemerintah yang berhubungan dengan ketetapan sebagai instrumen pemerintah yang sifatnya sepihak.

Berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan di atas, maka perlindungan hukum merupakan hal yang penting dilakukan dalam rangka menjamin hak warga Negara untuk mendapatkan persamaan dan kedudukan dalam hukum.

Prinsip perlindungan hukum dalam konteks Negara Indonesia, harus didasarkan pada Pancasila, sebab Pancasila adalah ideologi Negara serta dasar falsafah Negara. Dalam konteks ini, maka prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila.⁸ Hal ini tentunya membedakan dengan negara lain dengan ideologi yang berbeda. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, seyogyanya menjadi acuan utama dalam memberikan perlindungan hukum.

2. Pertambahan Rakyat Dalam Perspektif Hukum

Jika dilihat dari perspektif sejarah, maka pengaturan pertambahan di Indonesia diawali dengan lahirnya produk hukum Belanda *Indische Mijnwet* pada tahun 1899, yang sejak awal telah mengatur ketentuan kontrak antara pemerintah Hindia Belanda dengan pihak swasta. Ketentuan ini yang merupakan awal lahirnya kontrak karya bagi hasil yang diberlakukan setelah kemerdekaan. Selanjutnya diatur Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 37 tahun 1960 yang

⁸ *Ibid*, h. 19

khusus mengatur bidang pertambangan. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini pada dasarnya merupakan *Indische Mijnwet* tetapi dalam versi Indonesia. Ketentuan yang tertuang dalam Perpu tersebut diadopsi dari ketentuan *Indische Mijnwet* dengan beberapa perubahan yang telah disesuaikan dengan kondisi negara Indonesia yang merdeka.⁹

Pada tahun 1967 ketentuan di atas, digantikan oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Undang-Undang Pokok Pertambangan. Ketentuan ini berlaku dalam jangka waktu yang lama yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara (UUPMB) . Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan mengatur tentang beberapa hal yaitu:

1. Kontrak karya (KK). Bentuk kerjasama ini diperuntukkan bagi perusahaan yang berstatus Penanaman Modal asing.
2. Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B). Bentuk kerjasama ini diperuntukkan bagi perusahaan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing.
3. Kuasa Pertambangan yang diperuntukkan bagi perusahaan nasional.
4. Surat Izin Pertambangan daerah yang dikhususkan bagi penambang galian C.
5. Surat Izin Pertambangan rakyat.

⁹ Nandang Sudrajat, *Teori Dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Pustaka Yustisia, 2010, h. 33.

Istilah pertambangan rakyat, secara resmi tercantum dalam Pasal 2 huruf n Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa pertambangan rakyat adalah satu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan yang dilakukan oleh rakyat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Berdasarkan definisi yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut, maka salah satu ciri pertambangan rakyat adalah dilakukan oleh rakyat, dengan cara gotong royong. Cara melakukan kegiatan pertambangan rakyat, yakni dilakukan dengan menggunakan alat-alat yang sederhana. Tujuannya adalah untuk menambah penghasilan sendiri.

Perkembangan dari waktu ke waktu, memungkinkan terjadinya pergeseran. Usaha pertambangan rakyat, secara nyata dilakukan oleh rakyat, dan disponsori oleh para pemilik modal besar, walaupun dalam proses penambangan masih dilakukan dengan menggunakan peralatan yang sederhana. Pekerja tambang, adalah masyarakat biasa yang hanya menerima gaji/upah dari pemilik modal. Dengan demikian semangat gotong royong sebagai ciri khas pertambangan rakyat, tidak lagi mewarnai pertambangan tradisional yang dilakukan oleh rakyat.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara ini, membawa perubahan yang mendasar dalam dunia pertambangan mineral dan batubara, sekaligus memunculkan berbagai persoalan baru yang perlu untuk ditindaklanjuti. Misalnya, terkait dengan model perizinan yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 yang

mengenal sistem kontrak karya. Selain itu pengaturan WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan Rakyat). Hal lain adalah pengakuan terhadap pertambangan rakyat. Ketentuan ini membawa sebuah konsekuensi, berbagai perubahan, dan hal ini tentunya perlu diimplementasikan pada tataran empiris.

Perubahan dari sistem kontrak karya dalam sistem perizinan menempatkan pemerintah pada posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan yang menerima izin. Dalam sistem sebelumnya yakni kontrak karya, maka pemerintah dan pihak pengelola usaha pertambangan apakah perusahaan asing ataupun dalam negeri, diposisikan dalam taraf yang sejajar, yakni melalui kesepakatan bersama yang secara hukum mengikat bagi kedua belah pihak yang bersepakat.

Jika ditinjau dari aspek hukum, maka hukum tidak hanya terdiri dari azas dan kaidah (norma), melainkan juga lembaga (*institution*), serta proses (*process*) dan prosedur yang mewujudkan hukum dalam kenyataan. Untuk melihat keterkaitan antara hukum dan kelembagaan, maka hukum haruslah dimaknai dengan wewenang (*authority*) yang perumusannya dijumpai dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini berfungsi untuk mewujudkan apa yang menjadi isi wewenang tersebut.¹⁰ Senada dengan hal ini, maka hukum dapat didayagunakan sebagai alat pembaharuan dan juga untuk pembangunan masyarakat.¹¹

¹⁰ Muchtar Kusumaatmadja (dalam Gatot Dwi Hendro Wibowo), *Aspek Hukum Dan Kelembagaan Dalam Peningkatan Efisiensi Dan Efektifitas Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Jurnal Hukum, Nomor 1, Volume 16, Edisi Januari 2009, h. 2.

¹¹ Romli Atmasasmita (dalam Sulaiman), *Kearifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Aceh Pada Era Otonomi Khusus*, Jurnal Dinamika Hukum, Nomor 2, Volume 11, Edisi Juni 2011, h. 292.

Aturan hukum merupakan hal yang penting mendasari seluruh aktivitas pertambangan rakyat. Secara normatif Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah mengatur permasalahan terkait dengan pertambangan rakyat. Namun demikian, secara rinci pengaturan terkait dengan perizinan, undang-undang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya untuk menciptakan produk hukum berupa peraturan daerah dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Pertambangan rakyat, merupakan salah satu pertambangan yang ada sejak jaman dahulu kala dan tersebar diseluruh wilayah Indonesia. Kegiatan ini dilakukan oleh rakyat dalam waktu yang lama dengan menggunakan pola yang tradisional dengan menggunakan teknologi yang sederhana pula. Hasil tambang yang diperoleh dari penambangan, kemudian dijual dan menjadi sumber penghasilan masyarakat yang dilakukan secara bertahun tahun.

Menjadi sebuah hal yang dilematis, di satu sisi kegiatan ini menjadi sumber penghasilan warga masyarakat di sekitar tambang. Di sisi lain kegiatan pertambangan rakyat atau pertambangan tradisional yang dilakukan tanpa izin, sangat berpotensi merusak lingkungan. Potensi kerusakan lingkungan yang terjadi akibat pertambangan yang dilakukan tanpa izin, secara hukum akan menimbulkan persoalan jangka panjang bagi masyarakat itu sendiri, yakni pencemaran dan kerusakan lingkungan. Selain itu, potensi kecelakaan yang disebabkan reruntuhan lubang tambang seperti tanah longsor, yang kemungkinan besar bisa menelan korban yang lebih

besar. Kondisi inilah yang menjadi dasar pertimbangan, perlunya instrumen hukum yang dapat memberikan penegasan terhadap jenis kegiatan ini, sehingga diharapkan dapat meminimalisir dampak negatif yang ditimbulkan.

3. Pengaturan Tentang Pertambangan Rakyat

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dalam Pasal 33 ayat 3 telah menegaskan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara, dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal ini mengandung makna yang cukup mendalam yakni penguasaan Negara terhadap kekayaan alam yang ada di Indonesia, bertujuan untuk kemakmuran untuk rakyat Indonesia.

Pasal tersebut juga mengandung makna bahwa semua mineral serta batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang harus dimanfaatkan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Oleh sebab itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara, sehingga diharapkan dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam mewujudkan hal di atas, maka Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UUPMB). Undang-undang ini telah menetapkan tentang asas dan tujuan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara adalah:

- a. Manfaat, keadilan dan keseimbangan;

- b. Keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- c. Partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
- d. Berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Asas dan tujuan inilah yang mendasari pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Kegiatan pertambangan rakyat dalam undang-undang ini dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Pertambangan mineral logam;
- b. Pertambangan mineral bukan logam;
- c. Pertambangan batuan dan/atau;
- d. Pertambangan batubara.

Dengan demikian tampak bahwa UUPMB telah mengatur persoalan pertambangan rakyat. Dalam Pasal 20 UUPMB dinyatakan bahwa kegiatan pertambangan rakyat dilaksanakan dalam suatu wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Ketentuan ini menunjukkan bahwa undang-undang mewajibkan penetapan tata ruang dalam sebuah WPR untuk menetapkan adanya areal pertambangan rakyat. Penetapan WPR tersebut ditetapkan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan DPRD kabupaten/kota (Pasal 21). Dalam menetapkan WPR, maka bupati/walikota wajib melakukan pengumuman secara terbuka mengenai rencana penetapan tersebut (Pasal 23). Terhadap wilayah pertambangan rakyat yang sudah dikerjakan, tetapi belum ditetapkan sebagai WPR, maka diprioritaskan untuk ditetapkan sebagai WPR (Pasal 24).

Terkait dengan jenis pertambangan di atas, maka dalam Pasal 67 ditetapkan bahwa:

- a. Izin Pertambangan Rakyat diberikan oleh Bupati/Walikota kepada penduduk setempat, baik yang sifatnya perseorangan maupun kelompok dan/atau koperasi.
- b. Kewenangan tersebut dapat dilimpahkan kepada camat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Pemohon wajib menyampaikan surat permohonan kepada bupati/walikota.

Luas wilayah Izin Pertambangan Rakyat dapat diberikan kepada (Pasal 68):

- a. Perseorangan paling banyak 1 (satu) hektare
- b. Kelompok masyarakat paling banyak 5 (lima) hektare
- c. Koperasi paling lama 10 (sepuluh) hektare

Izin diterbitkan untuk jangka waktu selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang. Setelah izin ditetapkan, maka pemegang izin memiliki hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 69 dan 70 UUPMB. Pemegang izin memiliki hak sebagai berikut:

- a. Mendapat pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan dan manajemen dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah;
- b. Mendapat bantuan modal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pemegang IPR memiliki kewajiban:

- a. Melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR diterbitkan;

- b. Mematuhi peraturan perundang-undangandi bidang keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, pengelolaan lingkungan dan memenuhi standar yang berlaku;
- c. Mengelola lingkungan hidup bersama pemerintah daerah;
- d. Membayar iuran tetap dan iuran produksi;
- e. Menyampaikan laporan kegiatan usaha pertambangan secara berkala kepada pemberi IPR.

Uraian di atas menunjukkan bahwa UUPMB telah memberikan kewenangan yang begitu besar dalam pengelolaan pertambangan rakyat, yang saat ini marak dengan pertambangan tanpa izin. Terhadap pemerintah daerah, pemerintah telah memberikan kewenangan mengenai tata cara perizinan yang diatur dengan peraturan daerah. Melalui kewenangan ini, maka pemerintah daerah mendapatkan kewenangan untuk mengatur sesuai amanat yang telah diberikn oleh undang-undang.

Jika ketentuan yang terdapat dalam UUPMB dikaitkan dengan ketentuan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, maka dalam Pasal 17 diatur hubungan antara pemerintah maupun antar pemerintahan di daerah terkait dengan permasalahan ini.

Terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, maka hubungan antara pemerintahdan pemerintah daerah meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian.

- b. Bagi hasil antara pemanfaatan sumber daya alam sumber daya lainnya.
- c. Penyerasian lingkungan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Selanjutnya terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, antara pemerintahan daerah meliputi:

- a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah.
- b. Kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah dan
- c. Pengelolaan perizinan bersana dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dengan demikian, maka jelas pengaturan hubungan baik antara pemerintah dan pemerintahan daerah, maupun antar pemerintah daerah, tentang masalah terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di wilayah daerah masing-masing.

4. Roadmap Penelitian

Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 3 telah mengatur bahwa, bumi air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini membawa sebuah konsekuensi bahwa potensi sumber daya alam idealnya dikelola untuk kemakmuran rakyat. Pengelolaan potensi sumber daya alam mineral dan batubara di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

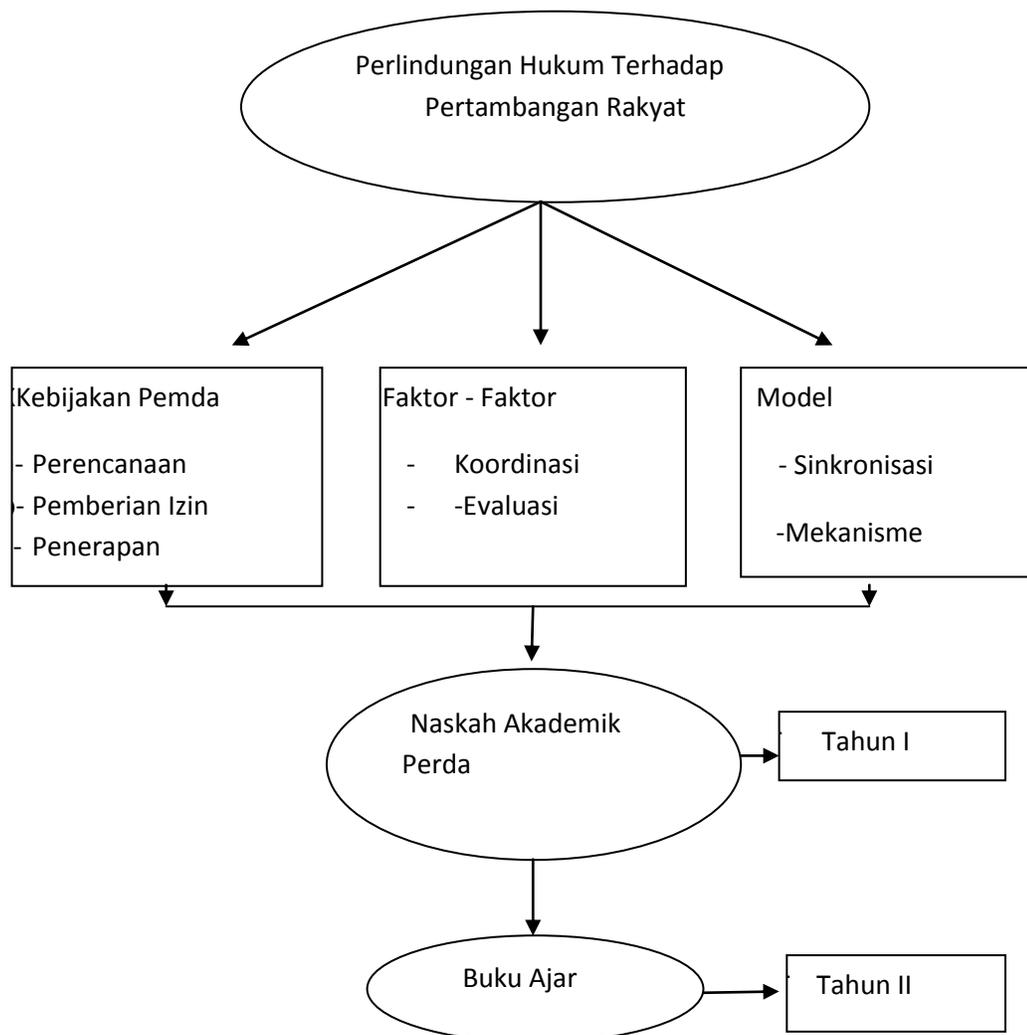
Pertambangan rakyat, adalah jenis pertambangan yang dilakukan oleh rakyat secara tradisional dari tahun ke tahun, sehingga berpotensi untuk terjadinya kerusakan lingkungan. Selain kerusakan lingkungan, persoalan konflik wilayah pertambangan masih merupakan persoalan yang sering terjadi, sehingga masih dibutuhkan pengaturan lebih lanjut melalui produk perundangan dalam bentuk peraturan daerah.

Hasil penelitian yang pernah dilaksanakan sebelumnya oleh peneliti sendiri terkait dengan pertambangan batubara di kabupaten Kutai Kartanegara Kalimantan Timur dan kabupaten Luwu Timur di Sulawesi Selatan dan juga di Provinsi Gorontalo, menunjukkan mengenai lemahnya pengawasan pada pertambangan sehingga tidak banyak memberikan dampak positif bagi masyarakat, sebagaimana harapan yang tercantum dalam UUD 1945.

Untuk menindaklanjuti persoalan ini, maka akan dilakukan kajian melalui tiga aspek, dengan menanalisis tentang kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur pertambangan rakyat di daerah. Analisis ini dilakukan dilakukan melalui tiga indikator yakni, perencanaan hukum, pemberian izin, dan implementasi izin. Untuk faktor yang menjadi kendala dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat, akan digunakan indikator, koordinasi, dan evaluasi. Selanjutnya analisis mengenai model peraturan perundang-undangan yang diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, akan digunakan indikator, sinkronisasi dan mekanisme. Indikator pada permasalahan ketiga ini diharapkan dapat menghasilkan desain ketentuan perda, dalam bentuk naskah akademis (tahun

penelitian pertama). Target jangka panjang (tahun kedua) yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah model rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pertambangan rakyat. Ketentuan ini diharapkan dapat menjadi suatu bentuk Peraturan Daerah yang diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Selanjutnya akan dibuatkan dalam kerangka berpikir sebagai berikut:

Bagan Roadmap Penelitian



BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan Khusus Penelitian Tahun Pertama adalah:

- 1) Untuk menganalisis kebijakan Pemda dalam mengatur pertambangan rakyat.
- 2) Untuk menganalisis faktor-faktor yang diperlukan dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat.
- 3) Untuk menganalisis model Naskah Akademik terkait dengan pertambangan rakyat.

2. Manfaat Penelitian

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran baik dari segi keilmuan, dan juga bagi pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan pertambangan di Provinsi Gorontalo.
- 2) Diharapkan dapat memberikan suatu model peraturan daerah yang memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, sehingga diharapkan mampu mengubah permasalahan pertambangan yang selama ini menjadi ancaman, menjadi peluang untuk mengembangkan potensi ekonomi masyarakat melalui pertambangan rakyat tradisional yang legal secara hukum.

BAB IV

METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum yang sifatnya empiris. Dikatakan penelitian hukum empiris, karena penelitian ini mengamati secara langsung berlakunya hukum di masyarakat. Ciri ini tentunya berbeda dengan penelitian hukum dengan pendekatan normatif yang secara prinsip menganalisis tentang peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Gorontalo. Dipilihnya wilayah ini sebagai lokasi penelitian, oleh karena memiliki potensi mineral yakni emas. Pertambangan rakyat yang ada di daerah Provinsi Gorontalo tersebar di beberapa Kabupaten. Lokasi penelitian akan dilakukan di Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo Utara dan Kabupaten Boalemo. Pertambangan ini banyak dilakukan secara tradisional oleh masyarakat sejak jaman dahulu. Mengingat wilayah ini sebagai wilayah pertambangan, maka dengan demikian memiliki potensi yang cukup besar untuk terjadinya pencemaran lingkungan. Oleh sebab itu wilayah ini dianggap dapat mewakili untuk dapat dijadikan sebagai objek penelitian.

3. Informan

Informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dengan objek penelitian yang terdiri dari aparat pemerintah yang terkait langsung dengan pertambangan, warga masyarakat sekitar pertambangan, warga penambang. Kelompok informan dalam penelitian ini dianggap memiliki derajat keseragaman yang sama, sehingga dianggap cukup representatif.

4. Sumber Data dan Instrumen Pengumpul Data

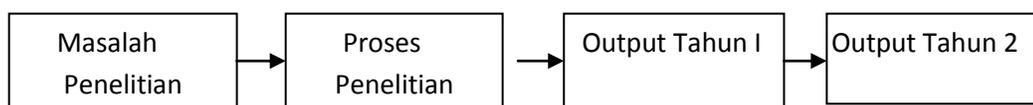
Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

- a. Data Primer yakni data lapangan yang diperoleh para informan yang ditetapkan. Data tersebut berupa hasil wawancara. Instrumen pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara.
- b. Data Sekunder yakni data yang diperoleh melalui studi dokumen ataupun arsip-arsip resmi yang dihimpun dari berbagai pihak terkait dengan topik penelitian. Data tersebut berupa kumpulan peraturan perundang-undangan, serta dokumen lain jika ada yang dianggap mendukung hasil penelitian.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh berdasarkan hasil wawancara di lapangan, akan dianalisis secara kualitatif.

6. Alur Penelitian



BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kebijakan Hukum Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Dalam Mengatur Pertambangan Rakyat

Sebagai Negara yang memiliki sumber daya alam, kekayaan alam yang terdapat di bumi Indonesia, tidak hanya diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat tetapi juga kebutuhan seluruh warga negara Indonesia bahkan masyarakat dunia. Sumber daya mineral sebagai salah satu kekayaan alam yang dimiliki Bangsa Indonesia, pengelolaannya seyogyanya dilakukan secara benar sesuai ketentuan perundang-undangan, sehingga diharapkan dalam skala besar dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi Negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka mencapai usaha tersebut, maka diperlukan kerja keras, karena keberadaan tambang yang ada di dalam perut bumi harus dikelola dengan baik, dengan mengeluarkan dan melakukan pengolahan objek penambangan.¹²

Sumber daya alam seperti mineral, dan batubara memiliki sifat tersendiri yaitu lokasi penyebaran dan ukurannya terbatas, terdapat didalam bumi mulai dari permukaan tanah sampai kedalaman tertentu, hanya dapat ditambang satu kali karena tak terbarukan (*non-renewable resources*), waktu pemanfaatannya terbatas (hanya

¹² Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2012, h. 1.

beberapa tahun), dan persiapan sebelum penambangan lama. Oleh karena sifat-sifatnya tersebut, maka penambangan suatu bahan galian disuatu tempat harus dilakukan dengan baik dan benar.

Provinsi Gorontalo yang merupakan provinsi baru terbentuk, kini memiliki 5 (lima) kabupaten dan 1 (satu) kota, yang terdiri dari Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Gorontalo Utara, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango dan kota yakni kota Gorontalo. Pertambangan yang berada dalam wilayah Provinsi Gorontalo, tersebar di seluruh wilayah kabupaten, dengan jenis bahan tambang mineral yakni emas.

Di Provinsi Gorontalo, pertambangan emas telah dimulai sejak jaman Belanda. Van Bemmelen pada tahun 1949 telah melaporkan adanya kegiatan eksplorasi dan eksploitasi emas dan tembaga di daerah Buladu oleh pemerintah Hindia Belanda, yang pada saat itu dimulai sejak jaman Hindia Belanda (abad ke 18). Bukti sejarah ini dapat ditemukan melalui 3 (tiga) kuburan bangsa Belanda di Pantai Buladu yang meninggal pada tahun 1899, serta adanya bukti lubang-lubang tambang dan rel lori, alat pengolahan biji emas, berupa belangan berukuran besar serta adanya tailing padat yang keberadaannya di sekitar lokasi tambang.¹³

Secara geografis, Provinsi Gorontalo memiliki letak yang sangat strategis dengan batas Laut Sulawesi disebelah Utara, Provinsi Sulawesi Tengah di sebelah Barat, Teluk Tomini di sebelah Selatan dan Provinsi Sulawesi Utara di sebelah Timur.

¹³Andiko Sutan Mancayo, *Tambang Rakyat Dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini Dan Rancangan Solusi*, www.herius.wordpress.com, akses 9 September 2013.

Wilayah Provinsi Gorontalo yang berhadapan langsung dengan Laut Sulawesi merupakan peluang berkembangnya alur pelayaran internasional ke Pilipina, Brunei Darusalam dan Malaysia, yang memberikan nilai tambah yang sangat menguntungkan bagi perkembangan ekonomi wilayah ke depan.

Dari letaknya yang strategis, Gorontalo memiliki potensi sumber daya alam, seperti pertanian, perkebunan, perikanan dan pertambangan merupakan sumber daya yang sangat potensial untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, yang semuanya itu diharapkan mampu untuk menunjang serta meningkatkan taraf hidup dan mensejahterakan masyarakat.

Sumber daya mineral yang berada di Provinsi Gorontalo merupakan salah satu sumber daya alam yang berpotensi menjadi salah satu modal pembangunan bagi suatu daerah, khususnya pada era otonomi daerah dimana pemerintah kabupaten atau kota memiliki kewenangan dalam pengelolaan pertambangan. Oleh karena sifatnya yang tidak dapat diperbaharui, artinya sekali bahan galian dikeruk, maka tidak akan dapat pulih atau kembali ke keadaan semula.

Berbagai instrumen hukum telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka optimalisasi pengelolaan usaha pertambangan. Instrumen hukum tersebut seperti, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara selanjutnya disebut UUPMB, yang kemudian dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara. Selain itu berbagai ketentuan peraturan

pemerintah untuk operasional pelaksanaan UUPMB. Ini membuktikan bahwa secara substansial ketentuan perundang-undangan yang mengatur persoalan pertambangan telah ditetapkan.

Fakta empiris bahwa keberadaan pertambangan rakyat yang dilakukan tanpa izin, masih mewarnai pola pertambangan yang ada di Provinsi Gorontalo, sebagaimana tampak dalam tabel berikut ini:

Tabel 1

DAFTAR LOKASI TAMBANG RAKYAT DI PROVINSI GORONTALO AKHIR
DESEMBER 2012

No	Kabupaten	Kecamatan/ Nama lokasi	Estimasi jlh penambang (org)	Jumlah Teromol (unit)	Estimasi luasan (Ha)	Sistem penambangan	Lokasi kordinat	
							X	Y
1	Bonebolango	- Waluhu	1000	20	10	lubang	123.272	0.325
		- Mopuya	100	15	7	lubang	123.349	0.356
		- Tumbulilato	5000	5	5	lubang	123.349	0.382
		- Mohutango	500	20	15	lubang	123.309	0.445
		- Tulabolo	5,000	100	25	lubang	123.368	0.325
2	Gorontalo	- Totopo	50	5	5	lubang	122.666	0.562
		- Tamaela	1,000	1	2	semprot dan dulang	122.668	0.816
3	Gorontalo Utara	- Ilangata	100	20	15	semprot dan dulang	122.776	0.84
		- Buladu	100	2	50	lubang dan dulang	122.511	0.936
		- Kasja	100	4	20	lubang	122.354	0.931
4	Boalemo	- Saripi	500	1	45	dulang dan semprot	122.511	0.641
		- Botuwonggubu	500	1	5	semprot dan dulang	122.231	0.863
5	Pohuwato	- Pani dan sekitarnya	1,000	20	50	semprot, lubang	122.003	0.559
		- Batudulanga	100	1	3	dulang	122.027	0.541
		- Makarti Jaya	100	1	15	semprot dan dulang	121.777	0.732
	Jumlah	15 lokasi	14.250	216	272			

Sumber Data : Dinas Kehutanan Dan Pertambangan Provinsi Gorontalo, Tahun 2013

Data dalam tabel di atas menunjukkan sebaran lokasi tambang rakyat di Provinsi Gorontalo. Pada Tahun 2012 terdapat di 15 lokasi pusat kegiatan tambang

rakyat yang tersebar di berbagai kabupaten Gorontalo. Dari keseluruhan jumlah tersebut, hingga saat ini tidak teridentifikasi jumlah pertambangan rakyat yang dilakukan tanpa izin. Beberapa faktor yang menjadi penyebab adalah:

1. Pertambangan rakyat yang dilakukan secara illegal dilakukan pada lokasi yang sulit dijangkau, sehingga sulit untuk ditemukan.
2. Pada saat pemeriksaan atau pengawasan, pemilik tambang, tidak ada di tempat. Tidak tampak adanya pekerjaan tambang, sehingga terkesan seperti lokasi bekas tambang.

Hal-hal inilah yang menjadi penyebab sulitnya melakukan pengawasan bagi usaha pertambangan yang dilakukan oleh rakyat secara illegal.

Terkait dengan persoalan di atas, perlu dilakukan analisis melalui 3 (tiga) aspek, yakni perencanaan, pemberian izin dan penerapan izin.

A. Perencanaan

Perencanaan menjadi hal yang penting dilakukan dalam setiap tahapan kegiatan, sebab melalui perencanaan yang baik dan benar diharapkan akan dapat memberikan hasil yang baik pula. Persoalan pertambangan rakyat, dalam realitanya saat ini tidak dapat dielakkan lagi. Fakta menunjukkan bahwa pertambangan yang dilakukan oleh rakyat secara illegal tersebut ada, walaupun dalam kenyataannya sulit teridentifikasi.

Secara normatif UUPMB telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk membuat Peraturan Daerah

sebagai instrumen hukum sekaligus penjabaran kewenangan mengatur di wilayah kerjanya yang terkait dengan pertambangan mineral dan logam yang dimulai dari penetapan wilayah tata ruang dengan mempersiapkan wilayah pertambangan rakyat tentunya termasuk segala urusan yang terkait dengan perizinan.

Persoalan yang terkait dengan permasalahan pengelolaan Sumber Daya Alam dalam hal ini pertambangan, masih menjadi persoalan dan bahkan mengakibatkan dampak negatif timbulnya kesenjangan sosial. Salah satu penyebabnya adalah permasalahan yang ditimbulkan akibat maraknya Pertambangan Emas Tanpa Ijin (PETI).

Menurut Kepala Bidang Pertambangan Dinas Pertambangan dan Kehutanan Kabupaten Bone Bolango, bahwa sebagian besar tambang yang ada di wilayah Kabupaten Bone Bolango tergolong sebagai Pertambangan Emas Tanpa Ijin (PETI), yang tersebar di Kecamatan Suwawa, Tapa dan Bone Pantai, walaupun hingga saat ini belum teridentifikasi secara jelas keberadaan tambang ilegal tersebut.¹⁴ Maraknya kegiatan pertambangan rakyat tanpa izin di beberapa wilayah di Provinsi Gorontalo, belum dapat ditertibkan dan diarahkan untuk memiliki izin dari pemerintah setempat. Penyebabnya adalah, hingga saat ini Pemda Kabupaten/Kota belum memiliki instrumen hukum dalam hal ini Peraturan Daerah untuk mengatur tentang pertambangan rakyat, sementara Peraturan Daerah merupakan syarat utama dalam melakukan Penetapan Wilayah Pertambangan, khususnya Wilayah Pertambangan

¹⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pertambangan Kabupaten Bone Bolango, Tanggal 23 Juli 2013 Pukul 10.40

Rakyat. Hal ini berdampak pada belum dapat ditetapkannya Wilayah Pertambangan Rakyat maupun menerbitkan Izin Pertambangan Rakyat.

Kondisi di atas menunjukkan perlunya perencanaan hukum sebagai salah satu upaya yang diharapkan untuk mampu memberikan solusi atas pengaturan terkait dengan pertambangan rakyat. Hasil penelitian menunjukkan perlunya perencanaan hukum terkait dengan pengelolaan tambang rakyat sebagaimana dalam peta berikut:

Gambar 1

Peta Perencanaan Tata Ruang Kabupaten Bone Bolango



Sumber data: Dinas Kehutanan dan Pertambangan Kab. Bone Bolango, Tahun 2013

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bone Bolango memuat berbagai perencanaan wilayah kabupaten tersebut, guna menunjang peningkatan di wilayah kabupaten tersebut. Rencana tata ruang wilayah merupakan sesuatu yang fundamental dalam pembangunan daerah. Oleh karena itu proses penyusunannya harus dilakukan secara terpadu antar lintas sektoral.

Melihat besarnya potensi pertambangan yang ada di Kabupaten Bone Bolango tentu menuntut pemerintah daerah dalam membuat berbagai kebijakan untuk

pengaturannya. Berbagai kebijakan maupun langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain:

- 1) Membuat aturan di tingkat daerah (baik Peraturan daerah maupun Peraturan Bupati) berkaitan dengan pertambangan rakyat.
- 2) Pengembangan sektor pertambangan dengan memperhatikan potensi tambang yang ada dengan arah pengembangan wilayah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- 3) Mendorong pembangunan sektor pertambangan dalam rangka mempercepat perkembangan wilayah dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam pemberian perizinan di bidang pertambangan.
- 4) Melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pelaku usaha dalam implementasi kegiatan usaha pertambangan, agar tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan peningkatan kesejahteraan masyarakat¹⁵.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, maka izin pertambangan terdiri dari Izin Usaha Pertambangan (IUP), yang terdiri dari IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan khusus (IUPK).

Berbagai kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi

¹⁵Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pertambangan Bone Bolango, Tanggal 23 Juli 2013 Pukul 10.40

seyogyanya tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang telah memberikan kewenangan kepada daerah dalam memberikan kebijakan yang sifatnya mengatur. Misalnya dalam hal yang terkait dengan penetapan wilayah pertambangan rakyat yang terdapat pada kabupaten dan kota. Melalui upaya seperti ini, maka tumpang tindih wilayah pertambangan yang tidak diharapkan tidak akan terjadi.¹⁶ Berbagai kebijakan ini tentunya memerlukan perencanaan yang mapan.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara di sebutkan bahwa:

- a. Terhadap bahan galian golongan c, pelaksanaan, penguasaan negara dan pengaturannya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi;
- b. Terhadap bahan galian golongan b dapat diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Ketentuan diatas menunjukkan:

- a. Bahwa kebijakan yang terkait dengan pengaturan, pengelolaan pemanfaatan bahan galian golongan c sepenuhnya diserahkan kepada daerah;
- b. Pengaturan, pengelolaan pemanfaatan bahan galian golongan b dapat dilakukan pusat atau daerah. Wewenang daerah tergantung pada kebijakan pusat.¹⁷

Dengan memperhatikan ketentuan diatas, maka pada dasarnya urusan pemerintahan di bidang pertambangan rakyat yang sifatnya mengatur diserahkan kepada daerah. Hal ini dapat dilakukan melalui penetapan regulasi seperti peraturan

¹⁶Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pertambangan Provinsi Gtlo. Tgl 23 juli 2013 pukul 12.20

¹⁷Adrian Sutedi, *Hukum pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 126.

daerah.

Salah satu upaya yang telah dilakukan sebagai upaya untuk mengantisipasi dampak negatif, staf Kecamatan Bone Raya bahwa di wilayah ini telah di bentuk Asosiasi Pengawas Tambang, namun dalam kenyataannya tidak berjalan sebagaimana harapan sebelumnya.¹⁸

Seiring dengan semangat terbentuknya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa keberadaan Undang-Undang ini di harapkan agar sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Atas dasar inilah agar manfaat sumberdaya alam dapat benar dirasakan oleh masyarakat sehingga berdasarkan pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Melalui ketentuan ini maka pemerintah kabupaten/kota memberikan Izin Pertambangan Rakyat di utamakan kepada penduduk setempat, baik perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi.

B. Pemberian Izin

Izin adalah salah satu instrumen yang sifatnya sebagai pengendali. Izin adalah instrumen pencegah agar pemegang izin tidak menyalahi ketentuan yang terdapat dalam surat izin yang dimiliki. Jika hal ini dikaitkan dengan pengelolaan usaha

¹⁸Hasil wawancara dengan Aparat Pemerintah Kecamatan Bone Raya, Tanggal 16 Juli 2013 pukul 12.30.

pertambangan, maka izin memegang peranan yang sangat penting yang dapat dijadikan sebagai instrumen pengendali agar pemegang izin usaha pertambangan tidak menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam izin.

Dalam Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, dalam Pasal 20 dinyatakan bahwa kegiatan pertambangan dilaksanakan pada suatu Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Jika berpedoman pada ketentuan ini, maka izin untuk melakukan kegiatan pertambangan, hanya dapat diberikan pada kegiatan pertambangan rakyat yang berada pada areal WPR. Penetapan WPR ini ditetapkan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.

Kriteria untuk dapat menetapkan WPR menurut ketentuan UUPMB adalah sebagai berikut:

- a. Mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau diantara tepi dan tepi sungai;
- b. Mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman 25 (dua puluh lima) meter;
- c. Endapan teras dataran banjir dan endapan sungai purba;
- d. Luas maksimal wilayah pertambangan adalah 25 hektare;
- e. Menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang;
- f. Merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 tahun.

Izin Pertambangan Rakyat dapat diberikan kepada:

- a. perseorangan paling banyak 1 (satu) hectare;
- b. Kelompok masyarakat paling banyak 5 (lima) hectare;
- c. Koperasi paling banyak 10 (sepuluh) hectare.

Izin hanya dapat diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah itu, dapat dilakukan perpanjangan. Keberadaan tambang rakyat di Provinsi Gorontalo, pada umumnya dilakukan secara illegal.

Kegiatan pertambangan yang dilakukan secara illegal dilakukan dengan menggali tanah menjadi sebuah lubang. Daerah yang digali tersebut telah sebelumnya diprediksi memiliki kandungan mineral berupa emas. Kegiatan pertambangan dilakukan secara manual oleh para pekerja tambang.¹⁹Potensi konflik pada wilayah pertambangan rakyat yang dilakukan secara illegal, sangat besar sebab tanpa pengawasan oleh pemerintah.

Oleh sebab itu, maka perlunya pengaturan sedini mungkin terhadap usaha pertambangan tanpa izin. Penanggulangan secara dini melalui system perizinan ini, selain meminimalisir konflik, risiko reruntuhan dan juga diharapkan dapat mengurangi serta menanggulangi dampak negatif terhadap kelestarian lingkungan. Pemberian izin bagi pertambangan rakyat juga dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik izin tersebut baik perorangan maupun secara berkelompok dalam melakukan pengelolaan usaha pertambangan.

¹⁹Hasil wawancara dengan penambang dari kabupaten Boalemo, tanggal 11 September 2013. Pukul 15.00

Untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas maka Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango telah berupaya untuk membentuk draft peraturan daerah tentang Pertambangan, namun draft tersebut hingga saat ini belum disahkan, dan masih dalam tahap proses. Pembentukan Peraturan Daerah dimaksudkan agar usaha pertambangan memiliki landasan hukum, tegas dan jelas dalam usaha pertambangan di daerah. Berkaitan dengan hal ini, pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango telah melakukan berbagai kebijakan dan langkah-langkah untuk menangani masalah ini, yaitu: membentuk Tim Pelaksana penanggulangan Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI); membentuk Draft Peraturan Daerah mengenai Pertambangan Rakyat; melakukan penyuluhan secara terpadu dengan instansi terkait dalam hal ini Badan Lingkungan Hidup, Dinas Kesehatan, dan Kesbangpol, dan mengenalkan pertambangan yang ramah lingkungan.²⁰

Dari uraian di atas tergambar bahwa perlunya pengaturan pertambangan rakyat dilakukan dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi kegiatan usaha pertambangan rakyat, meningkatkan pembangunan ekonomi, dan memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup dari kegiatan usaha pertambangan rakyat. Hal ini dapat terealisasi bila perangkat hukum khususnya Perda dapat dengan secepatnya diterbitkan oleh Pemda Kabupaten/kota. Perlunya pengaturan mengenai pertambangan rakyat di Provinsi Gorontalo didasarkan pada ketentuan Pasal 72

²⁰Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pertambangan Bone Bolango, Tanggal 23 Juli 2013 Pukul 10.40

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

C. Pelaksanaan Izin

Langkah selanjutnya setelah pemberian izin usaha pertambangan, adalah pelaksanaan izin. Setiap orang ataupun badan usaha yang memiliki izin, wajib mematuhi segala kewajiban yang menjadi dasar penetapan izin tersebut. Selain kewajiban, seorang pemegang izin pertambangan rakyat dijamin haknya untuk:

- a. Mendapatkan pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- b. Mendapat bantuan modal berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pemegang izin pertambangan rakyat sebagaimana dimaksudkan oleh UUPMB memiliki kewajiban untuk:

- a. Melakukan kegiatan pertambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR diterbitkan;
- b. Mematuhi peraturan perundang-undangan dibidang keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, pengelolaan lingkungan, dan memenuhi standar yang berlaku;
- c. Mengelola lingkungan hidup bersama pemerintah daerah;
- d. Membayar iuran tetap dan iuran produksi;
- e. Menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan rakyat secara

berkala kepada pemberi izin pertambangan rakyat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa secara normatif UUPMB telah mengatur tentang hak dan kewajiban pemegang izin pertambangan rakyat. Dari pengaturan di atas, tampak bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam melakukan pembinaan serta pengawasan yang berhubungan dengan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, dan teknis pertambangan serta manajemen khusus untuk pertambangan rakyat.

Untuk meminimalisir maraknya pertambangan rakyat yang dilakukan secara illegal tanpa izin di Provinsi Gorontalo, maka seyogyanya perlu ada penetapan wilayah Pertambangan Rakyat, sehingga dengan demikian akan memudahkan dalam menetapkan izin dan kontrol terhadap pemegang izin.

UUPMB memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk:

- a. Melaksanakan pembinaan di bidang pengusahaan, teknologi pertambangan, serta permodalan dan pemasaran dan usaha meningkatkan kemampuan usaha pertambangan rakyat;
- b. Bertanggung jawab terhadap pengamanan teknis pada usaha pertambangan rakyat yang meliputi, keselamatan dan kesehatan kerja, pengelolaan lingkungan hidup dan pasca tambang;
- c. Wajib mengangkat pejabat fungsional inspektur tambang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- d. Wajib mencatat hasil produksi dari seluruh kegiatan usaha pertambangan rakyat

yang berada dalam wilayahnya serta melaporkannya secara berkala kepada menteri dan gubernur setempat.

2. Faktor-Faktor Yang Diperlukan Dalam Menyelesaikan Persoalan Terkait Dengan Pertambangan Rakyat

A. Koordinasi

Usaha pertambangan, oleh sebagian masyarakat sering dianggap sebagai penyebab kerusakan dan pencemaran lingkungan. Pencemaran lingkungan adalah suatu keadaan yang terjadi karena perubahan kondisi tata lingkungan (tanah, udara dan air) yang tidak menguntungkan (merusak dan merugikan kehidupan manusia, binatang dan tumbuhan) yang disebabkan oleh kehadiran benda-benda asing seperti sampah, limbah industri, minyak, dan logam berbahaya, sehingga mengakibatkan lingkungan tersebut tidak berfungsi seperti semula.²¹

Aktivitas penambangan emas tanpa izin di Provinsi Gorontalo terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu, yang tersebar di beberapa wilayah antara lain di Kecamatan Suwawa Timur, Bone Raya, Cabang Kiri & Cabang Kanan, Waluhu, Bone Pantai, Kabila Bone, Suwawa, Bulango Ulu dan Suwawa Selatan. Selain itu di beberapa kabupaten seperti Gorontalo Utara, Kabupaten Boalemo menunjukkan bahwa persoalan pertambangan tanpa izin, masih menjadi persoalan yang hangat dibicarakan.²²

²¹ Baca Undang-Undang nomor 32 Tahun 2009

²² Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengawasan Pertambangan Bone Bolango, Tanggal 23 Juli 2013 Pukul 10.40.

Lokasi pertambangan yang dilakukan oleh rakyat atau yang dikenal dengan istilah Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) berpotensi untuk terjadinyakerusakan lingkungan termasuk pencemaran air sungai. Fakta menunjukkan bahwa aktivitas pertambangan emas yang dilakukan oleh masyarakat terindikasi mengakibatkan terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan di sekitar lokasi Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI), Kegiatan ini dilakukan oleh masyarakat secara illegal tanpa meikirkan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengawasan Lingkungan Hidup Kab. Bone Bolango, bahwa faktor budaya hukum masyarakat termasuk salah satu faktor yang mendukung terjadinya kondisi seperti yang dialami saat ini. Masyarakat memiliki peran yang penting dalam mendukung upaya pelestarian fungsi lingkungan, terutama pada area pertambangan.²³ Kondisi ini menunjukkan pentingnya kerjasama berbagai pihak sebagai salah satu upaya untuk mendukung pelaksanaan pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Kerjasama dimaksud adalah dalam rangka meningkatkan peran masyarakat untuk melakukan pelestarian fungsi lingkungan, dan juga fungsi pengawasan (kontrol) masyarakat. Terutama pada wilayah pertambangan yang dikelola secara tradisional. Peran masyarakat adalah dalam melakukan pengawasan sosial. Fakta empirik menunjukkan walaupun telah dibentuk berbagai peraturan perundang-undangan, namun aktivitas Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) masih terus terjadi. Kenyataan menunjukkan bahwa pencemaran lingkungan yang

²³Wawancara dengan Kepala Bidang Pengawasan Lingkungan Bone Bolango, tanggal 23 Juli 2013 pukul 11.30.

diakibatkan oleh Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) cukup mengkhawatirkan/membahayakan, dan hal ini dikhawatirkan menimbulkan dampak negatif, yakni tercemarnya air sungai, sebagai salah satu sumber air yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup warga masyarakat.

Hasil wawancara dengan warga masyarakat yang juga aparat pemerintah Kecamatan Bulawa mengkhawatirkan kualitas sumber air di wilayah tersebut, yang dikhawatirkan telah tercemar.²⁴ Hal ini dikhawatirkan akan berdampak pada kesehatan warga terutama masyarakat sekitar wilayah tambang.

Secara substansi Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 telah memberikan kewenangan untuk mengatur pertambangan rakyat, termasuk hal-hal yang terkait dengan pengelolaan lingkungan untuk meminimalisir dampak negatif yang ditimbulkan. Oleh sebab itu izin menjadi salah satu instrumen penting terkait dengan hal tersebut sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan di atas. Pengelolaan pertambangan berpotensi merusak lingkungan, jika tidak dilakukan sesuai standar yang telah ditetapkan dalam aturan perundang-undangan. Oleh sebab itu koordinasi kelembagaan menjadi persoalan penting untuk meminimalkan dampak negatif kegiatan tersebut.

Pada pertambangan tanpa izin seperti halnya di lokasi penelitian, menjadi kendala utama adalah tidak dimilikinya izin sebagai dasar legalitas untuk melakukan kegiatan penambangan, sehingga hal ini berdampak pada sulitnya melakukan

²⁴Hasil wawancara Aparat Pemerintah Kecamatan Bulawa, Tanggal 16 Juli 2013 pukul 11.20.

pembinaan kepada warga penambang itu sendiri. Termasuk upaya membangun kesadaran hukum masyarakat untuk menaati segala ketentuan untuk memenuhi standar baku mutu lingkungan, sebagai efek dari kegiatan penambangan secara illegal. Izin belum dapat ditetapkan sebelum adanya penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat terlebih dahulu. Melalui penetapan wilayah pertambangan rakyat, maka diharapkan penertiban pertambangan rakyat akan lebih mudah dilaksanakan. Untuk kabupaten Gorontalo Utara, pembahasan tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang RTRW telah dilaksanakan.

Secara umum, kerjasama yang dilakukan antar instansi, baik Dinas Pertambangan Provinsi, dengan Dinas Pertambangan Kabupaten serta Badan Lingkungan Hidup di beberapa wilayah pertambangan khususnya di Bone Bolango, sudah berjalan dengan baik.²⁵ Hingga saat ini belum ada pengaturan mengenai pembinaan, pengawasan dan perlindungan pada masyarakat, dapat menimbulkan peluang terjadinya pertambangan emas tanpa izin pada masyarakat, walaupun pengaturan mengenai pertambangan emas tanpa izin ini telah diatur pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi hal ini perlu pengaturan secara detail dalam Peraturan Daerah sesuai kebutuhan masyarakat.

Relevan dengan uraian diatas, maka pertambangan rakyat secara lokal dirasakan perlu mendapat perhatian dengan serius karena di satu pihak kegiatan ini membuka lapangan kerja kesempatan berusaha bagi masyarakat lapisan bawah,

²⁵Hasil wawancara dengan Aparat Pemerintah Kecamatan Bulawa tanggal 16 Juli 2013 pukul 11.20.

sedangkan di lain pihak bahwa kegiatan ini jika tidak dibina dapat berpotensi merusak lingkungan hidup. Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) merupakan masalah yang pelik. Di satu sisi kegiatan Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) belum menerapkan kaidah pertambangan secara benar (*good mining practices*) sebagaimana yang diharapkan. Selain itu terkesan belum tersentuh hukum. Di sisi lain bahan galian bersifat tak terbarukan (*non renewable resources*) dan dalam pengelolaannya berpotensi merusak lingkungan. Oleh sebab itu, berbagai dampak negatif yang tidak saja merugikan Pemerintah/Pemerintah Daerah, tetapi juga masyarakat luas dan generasi mendatang.

Sebagaimana lazimnya, suatu usaha atau kegiatan yang dilakukan akan memberikan dampak baik positif maupun negatif terhadap lingkungan. Demikian pula halnya dengan kegiatan pertambangan emas yang dilakukan masyarakat tanpa dilengkapi dokumen Izin, maka secara langsung maupun tidak langsung dikhawatirkan akan menimbulkan dampak terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dampak terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup dapat terjadi sejak tahap persiapan sampai ke tahap pemurnian, oleh karena pelaksanaan kegiatan pertambangan emas tanpa dilengkapi dokumen Izin Pertambangan Rakyat dilakukan kurang memperhatikan persyaratan teknis pertambangan. Dampak yang paling menonjol umumnya terjadi baik pada tahap penggalan, pengolahan sampai dengan tahap pemurnian, dengan menggunakan zat kimia berbahaya.

Namun fakta empiris menunjukkan bahwa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah daerah, dalam menyelesaikan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat, antara lain:

1. Kegiatan penambangan emas tanpa izin sulit ditertibkan, karena kegiatan tersebut menjadi sumber utama penghasilan warga terutama para penambang, sehingga secara langsung ataupun tidak langsung berdampak pada kondisi ekonomi para penambang itu sendiri.²⁶
2. Lokasi Pertambangan tanpa izin menyebar, dan sebagian besar dilakukan di daerah yang jauh dan sulit ditempuh/dijangkau, dan sarana yang dimiliki oleh pemerintah daerah terbatas, selain itu kurangnya personil dibidang pengawasan lingkungan. Berdasarkan data lapangan personil pengawasan lingkungan di Kab. Bone Bolango hanya berjumlah 5 orang.
3. Aktivitas Pertambangan Emas Tanpa Izin merupakan pekerjaan yang secara turun temurun dilakukan oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka dan keluarganya;
4. Penertiban yang dilakukan oleh pemerintah daerah lebih banyak bersifat pembinaan dan belum menerapkan sanksi.²⁷
5. Tidak adanya tindakan tegas kepada para penambang yang terbukti mencemari lingkungan. Oleh sebab itu seyogyanya Pemda menindak setiap bentuk pelanggaran sesuai hukum yang berlaku.

²⁶Hasil wawancara dengan penambang dari Kabupaten Boalemo tanggal 11 September 2013.

²⁷Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pertambangan Provinsi Gorontalo, tanggal 23 juli 2013 pukul 12.20

Langkah-langkah ataupun kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menangani dan menyelesaikan permasalahan yang terkait dengan Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) seperti tersebut yakni melalui penetapan wilayah pertambangan rakyat yang telah dilakukan di beberapa kabupaten, di Provinsi Gorontalo. Hal ini diharapkan menjadi suatu langkah awal dalam menata maraknya pertambangan tanpa izin yang semakin hari semakin meningkat dan cenderung tidak terkendali. Secara normatif pemerintah daerah pada tingkat kabupaten maupun kota, diberikan kewenangan dalam mengatur serta melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pertambangan rakyat.

Langkah preventif melalui penyuluhan dan pembinaan kepada masyarakat khususnya para penambang, perlu dilakukan sebagai upaya antisipasi dampak negatif. Sebagai langkah dalam mewujudkan tindakan pengawasan dan pengendalian serta adanya keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, maka perlu adanya langkah terpadu melalui koordinasi lintas sektoral yang baik dalam mewujudkan hal ini. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah mengatur bahwa lingkup pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya meliputi berbagai sektor yang menjadi tanggung jawab berbagai kementerian dan instansi pemerintah. Untuk menghindari tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan perlu adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi melalui perangkat kelembagaan yang dikoordinasikan oleh Menteri. Pada

tingkat daerah hal tersebut juga dapat dilakukan sesuai dengan kewenangan yang ada pada pemerintah daerah.

Relevan dengan uraian di atas, maka dianggap perlu menetapkan sebuah naskah akademis sebagai langkah awal kajian. Dengan demikian diharapkan menjadi langkah awal dalam menetapkan legalitas pengaturan pertambangan rakyat.

B. Evaluasi

Proses evaluasi merupakan salah satu proses yang senantiasa perlu dilakukan baik pada tahapan proses maupun pada tahapan akhir dari setiap pelaksanaan kegiatan. Evaluasi penting dilakukan untuk mengetahui sejauhmana program yang dilaksanakan berjalan sesuai harapan ataupun tidak. Oleh sebab itu upaya melakukan evaluasi merupakan bagian yang sangat penting.

Dalam UUPMB Bab XIX Pasal 139 ditetapkan ketentuan mengenai pembinaan, pengawasan dan perlindungan masyarakat. Dalam ayat 2 ketentuan tersebut diatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemberian pedoman dan standar pengelolaan usaha pertambangan;
- b. Pemberian bimbingan supervisi dan konsultasi;
- c. Pendidikan dan pelatihan;
- d. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi, penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batubara.

Dalam ketentuan ini telah diatur hal-hal terkait dengan pembinaan, termasuk pengaturan terkait dengan evaluasi. Evaluasi di sini dapat dilakukan terhadap izin

yang telah dikeluarkan. Apakah pemegang izin telah melaksanakan kegiatan ataupun hak dan kewajiban sesuai yang telah dicantumkan dalam izin. Demikian pula dengan izin yang telah ditetapkan tapi tidak dilaksanakan. Rangkaian kegiatan ini belum dapat dilakukan karena di provinsi Gorontalo, kegiatan pertambangan rakyat masih dilakukan secara illegal tanpa izin.

3. Model Peraturan Perundang-Undangan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Pertambangan Rakyat.

A. Sinkronisasi

Dalam menyusun sebuah kerangka produk perundang-undangan, maka idealnya harus mengacu ataupun berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas tersebut sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 yakni:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara hirerki, jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

Secara normatif materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka Tunggal Ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum;
10. Keseimbangan keserasian dan keselarasan.

Point-point yang telah disebutkan di atas menjadi dasar utama dalam menyusun setiap produk perundang-undangan. Setiap produk perundang-undangan yang dihasilkan seyogyanya berpedoman pada asas-asas yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut.

Selanjutnya dalam ketentuan tersebut di atas telah diatur tentang tata urutan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan diaturnya ketentuan hierarki perundang-undangan, maka berlaku ketentuan bahwa ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, dan tidak dibenarkan untuk saling bertentangan. Oleh sebab itu sebuah produk perundangan seperti Peraturan Daerah baik pada tingkat provinsi ataupun kabupaten kota, tidak dibenarkan bertentangan dengan ketentuan perundangan yang memiliki derajat yang lebih tinggi dari Peraturan daerah. Demikian pula dengan Peraturan Daerah pada kabupaten kota, tidak dibenarkan bertentangan dengan peraturan daerah pada peraturan daerah tingkat provinsi, bahkan peraturan lainnya yang lebih tinggi kedudukannya.

Uraian diatas menunjukkan perlunya sinkronisasi aturan perundang-undangan dalam mewujudkan produk perundang-undangan yang baik. Sinkronisasi dimaksud adalah keselarasan dengan produk perundangan yang secara hirarkis mempunyai kedudukan lebih tinggi. Jika dikaitkan dengan perencanaan sebuah peraturan daerah, maka ketentuan tersebut seyogyanya sinkron dengan ketentuan yang hirarkinya lebih tinggi dari peraturan daerah itu sendiri.

Hasil pertemuan dalam diskusi fokus, diperoleh hasil diskusi bahwa kedayagunaan dan kehasilgunaan dari sebuah produk perundang-undangan yang akan dibuat sangat penting diperhatikan dalam membuat sebuah desain rencana peraturan tersebut. Hal ini seyogyanya tampak dari desain model naskah akademik yang dibuat, sebagai langkah awal.²⁸ Hal ini tentunya menjadi hal yang penting untuk diperhatikan agar untuk mewujudkan kerangka desain model peraturan perundang-undangan sesuai yang dipersyaratkan oleh undang-undang.

B. Mekanisme Perizinan

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur tentang persoalan terkait dengan sebuah desain model naskah akademik. Salah satu bagian yang penting dalam sistematika naskah akademik adalah persoalan yang terkait dengan jangkauan, arah pengaturan ruang lingkup, materi muatan undang-undang ataupun peraturan daerah provinsi ataupun peraturan daerah kabupaten/kota. Hal ini menjadi penting untuk dijadikan dasar dalam penetapan kebijakan selanjutnya.

Terkait dengan hal ini, hasil diskusi fokus dapat disimpulkan perlunya suatu kebijakan dalam mengatur persoalan terkait dengan pertambangan rakyat, karena pertambangan rakyat menjadi mata pencaharian masyarakat di wilayah tersebut secara turun temurun.²⁹ Relevan dengan hal tersebut, maka mekanisme perizinan

²⁸ Hasil Diskusi Fokus dengan tema "Pertambangan Rakyat di Gorontalo", 11 Oktober 2013

²⁹ Ibid.

menjadi satu hal yang seyogyanya termasuk dalam muatan desain model naskah akademik yang model desainnya terlampir dalam lampiran 1 (satu) penelitian ini.

BAB VI

RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA

Sebagai tindak lanjut dari penelitian yang telah dilakukan, maka dianggap perlu untuk melanjutkan pelaksanaan penelitian ini untuk tahun ke dua. Penelitian lanjutan ini diharapkan dapat menghasilkan output dalam bentuk buku ajar. Out put ini didasarkan pada pertimbangan:

1. Informasi dalam penelitian ini diperlukan oleh para pemangku kepentingan, sehingga informasi dalam bentuk buku merupakan instrumen yang dianggap tepat untuk itu.
2. Minimnya buku referensi yang terkait dengan hukum pertambangan. Di sisi lain hukum pertambangan, merupakan mata kuliah yang wajib diikuti oleh mahasiswa pada Jurusan Ilmu Hukum. Kehadiran buku ajar ini diharapkan memperkaya khasanah teori untuk mahasiswa, sehingga memudahkan dalam proses belajar mengajar.

BAB VII

SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Jumlah Pertambangan rakyat di Provinsi Gorontalo yang dilakukan secara illegal, meningkat dari waktu ke waktu. Oleh sebab itu diperlukan kebijakan dalam bidang hukum untuk mengatur hal tersebut.
- 2) Diperlukan koordinasi dan evaluasi untuk dapat menyelesaikan berbagai persoalan yang terkait dengan pengelolaan usaha pertambangan rakyat.
- 3) Perlunya sebuah desain model naskah akademik yang dapat memperkuat kebijakan pemerintah daerah dalam melegalkan kegiatan pertambangan rakyat yang selama ini dilakukan secara illegal.

2. Saran

Untuk meminimalisir maraknya pertambangan rakyat yang dilakukan secara illegal tanpa izin di Provinsi Gorontalo, maka seyogyanya perlu menyusun sebuah rancangan Peraturan Daerah dapat memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2011, *Hukum pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Gatot Dwi Hendro Wibowo, 2009, *Aspek Hukum Dan Kelembagaan Dalam Peningkatan Efisiensi Dan Efektifitas Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Jurnal Hukum, Nomor 1, Volume 16, Edisi Januari.
- Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Nandang Sudrajat, 2010, *Teori Dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Pustaka Yustisia.
- Philipus Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Peradaban, Surabaya.
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sulaiman, 2011, *Kearifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Aceh Pada Era Otonomi Khusus*, Jurnal Dinamika Hukum, Nomor 2, Volume 11, Edisi Juni 2011.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 *Tentang Kehutanan* sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintahan Daerah*
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 *tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 *tentang Penataan Ruang*
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 *Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 *Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

LAMPIRAN

NASKAH AKADEMIK TENTANG PERTAMBANGAN RAKYAT

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sumberdaya alam (SDA) merupakan sumberdaya yang paling esensial bagi kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya. Sumberdaya alam tidak hanya menyediakan sesuatu yang diperoleh dari lingkungan fisik untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan manusia namun juga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang cukup besar bagi kesejahteraan suatu bangsa (*wealth of nation*) (Fauzi, 2006).

Keberadaan sumberdaya alam mineral dan batubara akan memberikan manfaat bagi kelangsungan hidup manusia, jika pengelolaannya dilakukan secara benar sesuai ketentuan dan perundang-undangan. Sebaliknya keberadaan sumberdaya alam mineral dan batu bara ini akan menjadi potensi bencana, jika tidak dikelola secara benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan pertambangan yang diharapkan adalah pola pertambangan rakyat tanpa mengabaikan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka pemanfaatannya diharapkan dapat memenuhi standar peningkatan taraf ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan keberlanjutan kehidupan manusia untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara dalam Bab IX Pasal 66 – 73, telah mengatur mengenai pertambangan rakyat. Dalam hal pengelolaan pertambangan rakyat pemerintah telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur persoalan hukum yang terkait dengan pertambangan rakyat. Oleh sebab itu pengaturan lebih lanjut tentang hal ini seyogyanya sudah diatur dalam produk hukum di daerah yakni dalam bentuk Peraturan Daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang.

BAB II

TINJAUAN AKADEMIK

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam ketentuan tersebut juga telah diatur tentang tata cara perizinan, hak dan kewajiban pemegang izin, termasuk penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat. Melalui pengaturan ini diharapkan konsep pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dapat direalisasikan.

Provinsi Gorontalo, memiliki potensi tambang mineral yang tersebar di beberapa wilayah kabupaten, seperti Kabupaten Pohuwato, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Gorontalo Utara, dan Kabupaten Bone Bolango. Keberadaan tambang emas ini sejak jaman dahulu dikelola oleh warga masyarakat dengan menggunakan pola pertambangan tradisional. Seiring dengan perkembangan waktu, maka pengelolaan pertambangan emas, sebagian dikelola oleh para investor. Banyaknya potensi tambang di Provinsi Gorontalo, menjadi salah satu penyebab maraknya pertambangan rakyat tanpa izin di daerah ini. Berbagai usaha yang dilakukan oleh Pemerintah baik pada tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota, namun belum juga dapat mengatasi kegiatan penambangan yang dilakukan secara illegal. Upaya tersebut diantaranya melakukan sosialisasi, penyuluhan dan pembinaan, penertiban serta untuk menghindari dampak negatif yang ditimbulkan dari kegiatan pertambangan ilegal tersebut (hasil wawancara responden).

Selama ini adanya kegiatan Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) oleh masyarakat di daerah-daerah yang memiliki potensi sumberdaya mineral dikhawatirkan akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan, bahkan dikhawatirkan akan menimbulkan malapetaka bagi kelangsungan hidup manusia. Berbagai dampak yang ditimbulkan oleh adanya Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) diantaranya dampak sosial yang hubungan dengan pergeseran nilai-nilai budaya lokal, dampak kerusakan lingkungan, serta terabaikannya unsur-unsur keselamatan dan kesehatan dalam melakukan pekerjaan. Selain itu, potensi konflik antar penambang itu sendiri, konflik perebutan lahan, kadangkala bahkan mengarah kepada tindakan kriminal yang pada akhirnya dapat merenggut nyawa manusia.

Uraian di atas menunjukkan bahwa seyogyanya Pemerintah Daerah melalui kewenangannya dapat membentuk instrumen hukum dalam bentuk Peraturan Daerah untuk memberikan landasan hukum ataupun perlindungan hukum. Peraturan ini diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum baik bagi pengelolaan pertambangan rakyat, masyarakat, maupun perlindungan terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup untuk jangka panjang.

1) Tujuan

Tujuan Naskah Akademik ini adalah untuk memberikan kajian dan kerangka filosofis, sosiologis, ekonomis, dan yuridis tentang perlunya pembentukan Peraturan Daerah yang berhubungan dengan aktivitas Pertambangan Rakyat. Naskah ini diharapkan dapat menjadi panduan bagi pihak yang berkepentingan untuk

meningkatkan kebijakan selanjutnya. Kajian dalam naskah akademik ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertambangan Rakyat.

2) Manfaat

Manfaat yang diharapkan dari Naskah Akademik ini adalah :

- a) Memberikan masukan dan informasi bagi Pemerintah Provinsi Gorontalo, sekaligus dapat menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan dimasa yang akan datang dalam hal pengelolaan Pertambangan Rakyat.
- b) Memberikan informasi kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan dan juga masyarakat mengenai urgensi konsep dasar pengelolaan Pertambangan Rakyat.

3) Metode Penulisan

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan berdasarkan penelitian dengan menggunakan jenis penelitian hukum non doktrinal. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka desain model naskah akademik ini berhasil disusun.

BAB III

LANDASAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

A. Kajian Filosofis

Yang dimaksud landasan filosofis adalah atau pandangan hidup tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik sesuai norma-norma (kaidah) hukum yang berlaku di masyarakat. Adapun jenis falsafah hidup, seyogyanya dapat menjadi dasar filosofi, ataupun pertimbangan nilai moral dalam membentuk setiap produk hukum yang akan dibuat, sehingga dengan demikian memenuhi standar yang dibenarkan secara moral dan secara kaidah. Oleh sebab itu, maka setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk seyogyanya secara filsufis sesuai dengan kaidah/norma serta standar moral berlaku di masyarakat yang menjadi objek berlakunya produk perundang-undangan tersebut.

Pada hakekatnya sumber daya alam merupakan kekayaan alam yang diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Mineral dan batubara adalah kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dilakukan, dengan harapan dapat memberikan nilai tambah secara nyata bagi perekonomian daerah dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Hal ini sebagaimana telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

B. Kajian Yuridis

Landasan yuridis adalah segala bentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan. Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar, legalitas ataupun pengakuan terhadap suatu hal. Landasan yuridis sangat diperlukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Jika dihubungkan dengan persoalan yang terkait dengan masalah pertambangan mineral dan batubara, maka persoalan yuridis menjadi sangat dibutuhkan dalam mengatur tentang hal ini.

Sektor pertambangan tidak dapat dilepaskan dari sektor yang lain, seperti kehutanan, konservasi, lingkungan hidup dan persoalan yang terkait dengan masalah agraria. Demikian pula kewenangan dalam mengatur tentu tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan perundang-undangan yang memberikan dasar dan kewenangan bagi pemerintah daerah dalam mengatur. Oleh sebab itu landasan yuridis yang dapat dijadikan dasar dalam menyusun peraturan perundangan yang mengatur tentang pertambangan rakyat, tidak dapat dilepaskan dengan berbagai ketentuan perundang-undangan tersebut. Adapun ketentuan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai landasan yuridis dalam penyusunan peraturan daerah terkait dengan pertambangan rakyat adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang
7. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
8. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

C. Kajian Sosiologis

Aspek sosiologis adalah dasar pertimbangan yang sifatnya empiris yang menjadi dasar pertimbangan dalam setiap penyusunan suatu produk perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa, asas-asas dalam membuat setiap produk perundang-undangan, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 yakni:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara hirerki, jenis dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan.

Secara normatif materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka tunggal ika
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban dan kepastian hukum
10. Keseimbangan keserasian dan keselarasan

Point-point yang telah disebutkan di atas menjadi dasar utama dalam menyusun setiap produk perundang-undangan. Setiap produk perundang-undangan

yang dihasilkan seyogyanya berpedoman pada asas-asas yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut.

Upaya pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam, dalam hal ini mineral dan batu bara adalah dimaksudkan sebagai wadah untuk meningkatkan perekonomian masyarakat tanpa mengabaikan lingkungan di daerah. Oleh sebab itu perlu didukung oleh semua pihak, termasuk dukungan dari lapisan masyarakat.

Secara sosiologis pertambangan rakyat di Provinsi Gorontalo telah lama dilakukan oleh rakyat. Keberadaan pertambangan rakyat dilakukan tanpa izin. Pengelolaannya dilaksanakan secara tradisional dengan menggali lubang yang diprediksi memiliki potensi mineral yakni emas. Proses pemurniannya pun dilakukan dengan cara sederhana. Kegiatan ini dilakukan oleh masyarakat penambang dengan cara berpindah-pindah tempat, jika di tempat tersebut sudah tidak ditemukan potensi mineral emas. Kondisi ini meninggalkan bekas lubang-lubang tambang. Pengawasan sulit dilakukan karena dilakukan di daerah yang sulit dijangkau. Oleh sebab itu kondisi sosial ini yang seyogyanya harus disikapi untuk meminimalkan hal-hal yang tidak diinginkan. Untuk meminimalisir hal tersebut, maka pemerintah melalui kewenangan mengatur perlu menetapkan peraturan daerah yang mengatur permasalahan yang terkait dengan tambang rakyat ini.

D. Kajian Ekonomis

Sumber daya mineral dan batubara merupakan salah satu sumber devisa yang dapat menunjang peningkatan ekonomi daerah, jika dikelola secara maksimal. Hal ini

dikarenakan emas merupakan salah satu bentuk logam mulia yang harganya terus meningkat dari waktu ke waktu. Potensi ini menjadi kebanggaan tersendiri bagi Provinsi Gorontalo, terutama masyarakat yang berprofesi sebagai penambang. Bahkan kondisi ini menjadi pembeda dengan daerah lain, yang tidak memiliki sumber daya mineral seperti ini. Bagi mereka yang bekerja di bidang pertambangan, penghasilan dari sumber pertambangan dapat membantu meningkatkan sumber penghasilan keluarga. Kegiatan pertambangan rakyat mampu menampung tenaga kerja, dan penganggur yang meningkat dari tahun ke tahun. Kegiatan pertambangan rakyat di daerah diharapkan dapat mempercepat pembangunan dan pengembangan daerah seperti Provinsi Gorontalo (Provinsi belum lama terbentuk). Oleh karena itu diharapkan dapat memberikan nilai tambah yang positif dalam berbagai sektor pembangunan di bidang yang lain. Untuk dapat mewujudkan hal tersebut, maka pertambangan rakyat harus dapat dikelola dan di manfaatkan secara optimal baik untuk masa sekarang dan untuk masa mendatang.

BAB IV

MATERI DAN RUANG LINGKUP

Materi dan ruang lingkup ataupun substansi yang diatur dalam Peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai derajat lebih tinggi dari peraturan daerah yang akan dibuat. Persoalan yang terkait dengan pertambangan mineral dan batubara, tidak dapat dilepaskan dari ketentuan perundang-undangan yang terkait lainnya seperti, sebagaimana telah diuraikan pada point landasan yuridis. Oleh sebab itu dalam uraian yang terkait dengan pengertian, asas dan tujuan pembentukan peraturan daerah ini, tetap berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

A. Pengertian, Asas dan Tujuan

1) Pengertian

Pengertian pertambangan dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 4 Tahun 2009 adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan penguasaan mineral atau batu bara yang meliputi penyidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, kontruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Pengertian di atas memiliki makna yang luas, karena meliputi berbagai kegiatan pertambangan yang ruang lingkupnya dapat dilakukan sebelum penambangan, proses pertambangan, dan sesudah proses penambangan.

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, pertambangan dalam kaitannya dengan mineral dan batu bara, maka yang disebut dengan pertambangan mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, diluar panas bumi minyak dan gas bumi, serta air tanah (Pasal 1 angka 4). Selanjutnya pertambangan batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat didalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal (pasal 1 angka 5). Pertambangan rakyat adalah kegiatan penambangan yang dilakukan oleh penduduk dengan menggunakan alat-alat sederhana dan luas wilayah pertambangan sebagaimana telah diatur dalam undang-undang, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2) Asas-Asas Yang Berlaku

Asas-asas yang berlaku dalam pertambangan mineral dan batu bara telah ditetapkan dalam UU No. 4 Tahun 2009 ada 4 (empat) macam, yaitu:

- a. Manfaat, Keadilan dan keseimbangan;
- b. Keberpihakan kepada Kepentingan Negara;
- c. Partisipatif, Transparansi dan Akuntabilitas;
- d. Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan.

3) Tujuan Wilayah Pertambangan

Wilayah pertambangan adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batu bara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.

a. Bentuk wilayah pertambangan

Mengenai bentuk wilayah pertambangan terdiri atas wilayah usaha pertambangan (WUP), wilayah pertambangan rakyat (WPR), dan wilayah pencadangan negara.

b. Wilayah Usaha Pertambangan

Wilayah usaha pertambangan, adalah bagian dari wilayah pertambangan yang telah memiliki kesediaan data, potensi dan/atau informasi geologi. Penetapan WUP pada prinsipnya pemerintah dalam hal ini Menteri ESDM. Pemerintah dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk satu WUP terdiri atas 1 (satu) atau beberapa Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) yang berada pada lintas wilayah provinsi, lintas wilayah kabupaten/kota, dan/atau dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota.

Adapun tentang luas dan batas WIUP mineral logam dan batu bara di tetapkan oleh pemerintah berkoordinasi dengan pemerintah daerah berdasarkan kriteria yang

dimiliki oleh pemerintah. Mengenai kriteria untuk menetapkan 1 (satu) atau beberapa WIUP dalam 1 (satu) WUP adalah sebagai berikut:

- 1) Letak geografis;
- 2) Kaidah konservasi;
- 3) Daya dukung lingkungan lingkungan;
- 4) Optimalisasi sumber daya mineral dan/atau batu bara; dan
- 5) Tingkat kepadatan penduduk

B. Wilayah Pertambangan Rakyat

Yang dimaksud dengan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) adalah bagian dari wilayah tempat pertambangan tempat dilakukan kegiatan usaha pertambangan rakyat.

Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, maka kegiatan pertambangan rakyat dilaksanakan dalam suatu Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Pejabat yang berwenang menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) adalah Bupati/Walikota setelah mengadakan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Adapun mengenai kriteria untuk menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) adalah sebagai berikut:

- 1) Mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau di antara tepi dan tepi sungai;

- 2) Mempunyai cadangan primer logam atau atau batu bara dengan kedalaman 25 (dua puluh lima) meter;
- 3) Endapan teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba;
- 4) Luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare;
- 5) Menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang; dan /atau
- 6) Merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun.

Apabila terdapat suatu wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan tetapi belum ditetapkan sebagai Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), maka diprioritaskan untuk ditetapkan pemerintah sebagai Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR).

C. Pengaturan Hak dan Kewajiban

Yang dimaksud dengan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

Kegiatan pertambangan rakyat dikelompokkan menjadi 4 (empat) macam, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pertambangan mineral dan logam;
- 2) Pertambangan mineral bukan logam;

- 3) Pertambangan batuan, dan/atau;
- 4) Pertambangan batubara.

Terkait dengan kegiatan pertambangan rakyat, maka terdapat hak dan kewajiban bagi Pemegang Izin Pertambangan Rakyat (IPR), yakni :

1. Hak Pemegang Izin Pertambangan Rakyat

Pemegang Izin Pertambangan Rakyat (IPR), sesuai pasal 69 UU No.4 Tahun 2009 mempunyai hak-hak sebagai berikut:

- a) Mendapat pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan dan manajemen dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- b) Mendapat bantuan modal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

2. Kewajiban Pemegang Izin Pertambangan Rakyat

Selain hak-hak diatas, pemegang Izin Pertambangan Rakyat mempunyai kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 60, yaitu:

- a) Melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Izin Pertambangan Rakyat diterbitkan.
- b) Mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, pengelolaan lingkungan dan memenuhi standar yang berlaku.
- c) Mengelola lingkungan hidup bersama pemerintah daerah.
- d) Membayar iuran tetap dan iuran produksi.

- e) Menyampaikan laporan kegiatan usaha pertambangan secara berkala kepada pemberi Izin Pertambangan Rakyat.

Selain kewajiban-kewajiban tersebut, pemegang Izin Pertambangan Rakyat dalam melakukan kegiatan pertambangan rakyat juga wajib menaati ketentuan persyaratan teknis pertambangan. Jadi selain wajib mengikuti aturan hukum, pemegang Izin Pertambangan Rakyat (IPR), wajib mengikuti aturan teknis pertambangan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa undang-undang telah memberikan kewenangan yang begitu besar dalam pengelolaan pertambangan rakyat, yang saat ini marak dengan pertambangan tanpa izin. Terhadap pemerintah daerah, pemerintah telah memberikan kewenangan mengenai tata cara perizinan yang diatur dengan peraturan daerah. Melalui kewenangan ini, maka pemerintah daerah mendapatkan kewenangan untuk mengatur sesuai amanat yang telah diberikan oleh undang-undang ini.

D. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara

Sejalan dengan penguasaan pertambangan berada pada pemerintah maka pengelolaan dilakukan pembagian wewenang dengan mengikuti tingkat kewenangannya yaitu pemerintah tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota.

a) Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan mengelola melakukan tindakan sebagai berikut :

- 1) Penetapan kebijakan nasional,
- 2) Pembuatan peraturan perundang-undangan,
- 3) Penetapan standar nasional, pedoman dan kriteria,
- 4) Penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batu bara nasional,
- 5) Penetapan wilayah pertambangan yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,
- 6) Pemberian IUP pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan /atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai.

b) Pemerintah Provinsi

Untuk pemerintah provinsi ruang lingkup kewenangan pengelolaan sesuai dengan wilayah administrasinya, antara lain :

- 1) Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Daerah,
- 2) Pemberian izin usaha pertambangan, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil,

- 3) Pemberian izin usaha pertambangan, pembinaan, penyelesaian, konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil.

c) Pemerintah Kabupaten/Kota

Sedangkan untuk kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan pengelolaan pertambangan meliputi wilayah administrasinya, antara lain dengan :

- 1) Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Daerah,
- 2) Pemberian izin usaha pertambangan (IUP) dan izin pertambangan rakyat (IPR), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan diwilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil.
- 3) Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, Penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada diwilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil,
- 4) Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara,
- 5) Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota,
- 6) Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Pembagian kewenangan pengelolaan pertambangan bertujuan agar sebagian tugas pengelolaan dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Dasar pertimbangannya adalah, karena daerah mengetahui keadaan serta kegiatan yang nyata dilakukan di daerah, sehingga memudahkan pemerintah daerah dalam mengatur. Selain itu pembagian kewenangan juga dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban, keteraturan dan kedamaian dalam pengelolaan pertambangan.

d) Kewenangan Memberikan Izin Pertambangan Rakyat (IPR)

Sehubungan dengan penetapan IPR maka pejabat yang berwenang memberikan izin tersebut adalah Bupati/Walikota (Pasal 67 UU No.4 Tahun 2009). Bupati/Walikota hanya dapat memberikan IPR kepada penduduk setempat, baik yang sifatnya perseorangan maupun kelompok dan/atau koperasi. Pelaksanaan kewenangan tersebut dapat dilimpahkan Bupati/Walikota kepada camat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk dapat memperoleh IPR tersebut, maka pemohon wajib menyampaikan surat permohonan tertulis kepada Bupati/walikota.

e) Luas Wilayah Pemberian IPR

Adapun mengenai luas wilayah untuk pemberian Izin Pertambangan Rakyat, ketentuan Pasal 68 (1) UU No.4 Tahun 2009 menyebutkan, bahwa luas wilayah untuk 1 (satu) IPR yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

- a. Perseorangan paling banyak 1 (satu) hectare;
- b. Kelompok masyarakat paling banyak 5 (lima) hectare;
- c. Koperasi paling lama 10 (sepuluh) hectare.

IPR diberikan untuk jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang kembali untuk jangka waktu yang sama.

f) Pembinaan dan Pengawasan

Dalam melaksanakan usaha pertambangan, pemerintah tidak hanya memberikan izin saja, akan tetapi juga wajib melakukan pembinaan kepada yang diberi IPR. Untuk itu pemerintah kabupaten/kota melaksanakan pembinaan di bidang pengusahaan, teknologi pertambangan, serta permodalan dan pemasaran dalam usaha meningkatkan kemampuan usaha pertambangan rakyat, agar mulai dari proses sampai pada pemasaran hasil pertambangan dapat dimanfaatkan hasilnya oleh masyarakat, bangsa dan negara.

Di samping itu Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab terhadap pengawasan teknis pada usaha pertambangan rakyat yang meliputi:

- 1) Keselamatan dan kesehatan kerja;
- 2) Pengelolaan lingkungan hidup, dan
- 3) Pasca tambang.

Untuk melaksanakan pengawasan dalam bidang teknis pertambangan, pemerintah kabupaten/kota diwajibkan mengangkat pejabat fungsional inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan di lapangan pemerintah kabupaten/kota kemudian membuat peraturan daerah (Perda).

g) Sanksi

Ketentuan pengaturan terkait dengan sanksi dalam peraturan daerah berpedoman pada ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Kegiatan pertambangan rakyat yang tersebar di hampir semua kabupaten di Provinsi Gorontalo telah dilakukan oleh masyarakat di daerah ini untuk jangka waktu yang lama. Oleh sebab itu keberadaan naskah akademik ini diharapkan dapat mengatur keberadaan pertambangan rakyat ini. Dengan demikian diharapkan akan menjadi sebuah pertambangan rakyat yang legal secara hukum. Melalui kebijakan ini pula diharapkan akan meminimalisir resiko terjadinya pencemaran ataupun kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan tersebut.

B. SARAN

1. Perlu ada sebuah kebijakan yang tepat untuk mengubah status pertambangan rakyat tanpa izin tersebut menjadi pertambangan rakyat yang legal dan berorientasi kepada masyarakat setempat;
2. Perlu mendata konflik dan mencari solusi konflik-konflik pertambangan rakyat, baik konflik yang berakar dari klaim hak kepemilikan ataupun konflik yang timbul dari dampak-dampak pertambangan;
3. Segera mendata dan mempersiapkan program pembinaan Pertambangan Emas Tanpa Izin yang disusun secara partisipatif termasuk masalah pengendalian lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2011, *Hukum pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Gatot Dwi Hendro Wibowo, 2009, *Aspek Hukum Dan Kelembagaan Dalam Peningkatan Efisiensi Dan Efektifitas Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Jurnal Hukum, Nomor 1, Volume 16, Edisi Januari.
- Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Philipus Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Peradaban, Surabaya.