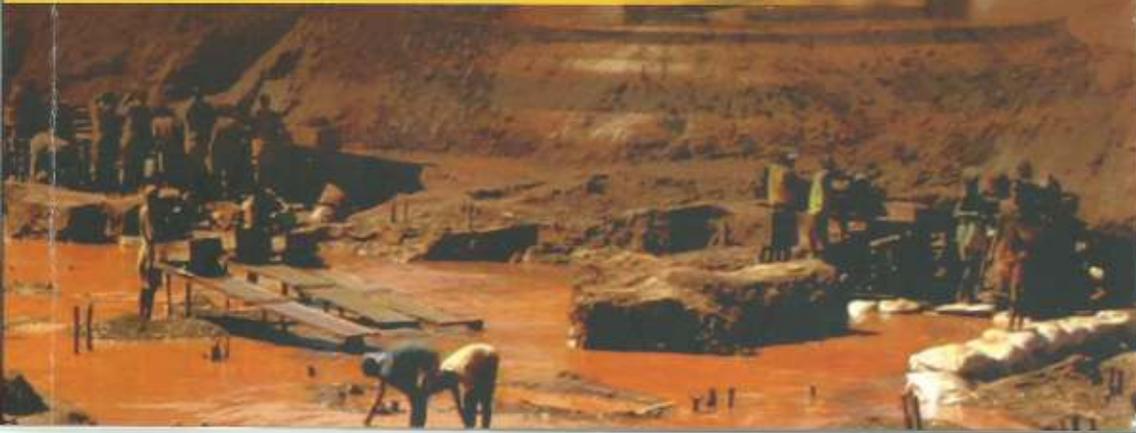


PROBLEMATIKA PERTAMBANGAN RAKYAT DAN SOLUSI

(Dilihat dari Perspektif Hukum)

Prof. Dr. Fenty U. Puluhulawa, S.H., M.Hum.

Nirwan Junus, S.H., M.H.



**PROBLEMATIKA PERTAMBANGAN
RAKYAT DAN SOLUSI**

PROBLEMATIKA PERTAMBANGAN RAKYAT DAN SOLUSI

Prof. Dr. Fenty U. Puluhulawa, SH., M.Hum.
Nirwan Junus, S.H., M.H.

UU No 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Fungsi dan Sifat hak Cipta Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta atau pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan diwujudkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak Terkait Pasal 49

1. Pelaku memiliki hak eksklusif untuk memberikan izin atau melarang pihak lain yang tanpa persetujuannya membuat, memperbanyak, atau menyebarkan rekaman suara dan/atau gambar pertunjukannya.

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000,000 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyebarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

deepublish | publisher



Jl. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kalitirang Km.9.3 - Yogyakarta 55581
Telp/Faks: (0274) 4533427
Hotline: 0838-2316-8088
Website: www.deepublish.co.id
e-mail: deepublish@gmail.com

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

PULUHULAWA, Fenny U.
Problematika Pertambangan Rakyat dan Solusi / oleh Fenny U.
Puluhulawa dan Nirwan Junus.-Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta:
Deepublish, September 2014.

viii, 72 hlm.; 23 cm

ISBN 978-602-280-387-4

| | |
|-----------------|----------|
| 1. Pertambangan | I. Judul |
| | 622.8 |

Desain cover : Unggul Pebri Hastanto
Penata letak : Novrida Aulia Rachmah

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penelitian CV BUDI UTAMA)
Anggota IK-API (076/DIY/2012)

Isi diluar tanggungjawab percetakan

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang keras menjiplak, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

KATA SAMBUTAN

Rektor Universitas Negeri Gorontalo

Pertama-tama marilah kita memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT, karena atas izin, rahmat dan petunjukNYA sehingga kita masih semantisa berkarya demi kemajuan daerah khususnya Provinsi Gorontalo. Saya selaku Rektor menyambut dengan gembira dan penuh apresiasi atas penerbitan buku dosen di lingkungan Universitas Negeri Gorontalo.

Penerbitan buku ini dirangkaikan dengan program Tahun Buku 2014 Universitas Negeri Gorontalo yang telah dicanangkan pada Januari 2014. Hal ini merupakan suatu gagasan dan upaya yang sungguh-sungguh para dosen sebagai ilmuwan yang patut kita teladani. Betapa tidak, menulis dan menerbitkan karya seperti ini adalah sebuah pekerjaan mulia.

Buku yang ditulis oleh para dosen ini mengulas berbagai macam disiplin ilmu berdasarkan keahlian masing-masing dosen yang bersangkutan. Oleh sebab itu menurut pemahaman saya, buku ini sangat penting untuk dibaca, baik oleh pengambil kebijakan maupun kalangan akademisi dan mahasiswa yang ingin mendalami lebih jauh konsep berbagai disiplin ilmu. Saya berharap kiranya buku ini dapat memberi manfaat bagi masyarakat umum. Akhirnya, atas nama Rektor dan Civitas Akademika Universitas Negeri Gorontalo menyampaikan selamat kepada penulhanya. Semoga usaha dan gagasan yang baik ini dapat disambut dengan penuh suka cita. Selamat membaca.

Gorontalo, Medio Agustus 2014
Rektor Universitas Negeri Gorontalo



REKTOR
Dr. Samsu Qamar Badu, M.Pd.
16808690

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan karunia, rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyusun buku dengan judul **"PROBLEMATIKA PERTAMBAHAN RAKYAT DAN SOLUSI ((Dilihat Dari Perspektif Hukum))"**

Keberadaan buku ini diharapkan dapat membantu mahasiswa untuk dapat memahami persoalan yang terkait dengan pertambahan rakyat, serta akbat yang dapat ditimbulkan, jika pertambahan rakyat dilakukan secara ilegal.

Adapun materi-materi yang disajikan dalam buku ini disusun secara praktis dan sistematis agar mudah dipahami oleh mahasiswa.

Penulis mengharapkan saran yang bersifat konstruktif, demi kesempurnaan buku ini. Untuk itu penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang ikut membantu dalam penyusunan buku tersebut. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca. Amin.

Gorontalo, Juli 2014

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| KATA SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO | v |
| KATA PENGANTAR | vi |
| DAFTAR ISI | vii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| BAB II TEORI-TEORI YANG BERKAITAN DENGAN PERTAMBAHAN RAKYAT | 5 |
| A. Konsep Perlindungan Hukum | 5 |
| B. Pertambahan Rakyat dalam Perspektif Hukum | 8 |
| C. Pengaturan Tentang Pertambahan Rakyat | 11 |
| BAB III PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR TENTANG PERTAMBAHAN MINERAL DAN BATUBARA | 15 |
| A. Subsistensi Hukum | 19 |
| B. Hirarki Perundang-Undangan Pertambahan | 31 |
| BAB IV FAKTOR-FAKTORYANG DIPERLUKAN DALAM MENYELESAIKAN PERSOALAN TERKAIT DENGAN PERTAMBAHAN RAKYAT | 35 |
| A. Koordinasi | 35 |
| B. Evaluasi | 41 |
| BAB V BENTUK PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PERTAMBAHAN RAKYAT | 43 |
| A. Sinkronisasi | 43 |

| | |
|---|-----------|
| B. Mekanisme Perizinan | 41 |
| BAB VI PENTUTUP | 47 |
| A. Kesimpulan..... | 47 |
| B. Saran..... | 47 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 49 |
| LAMPIRAN NASKAH AKADEMIK TENTANG | |
| PERTAMBANGAN RAKYAT..... | 51 |
| BIODATA PENULIS | 72 |

BAB I PENDAHULUAN

Sumber daya alam adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang perlu dikelola dengan baik, sehingga diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup manusia. Sumber daya alam baik mineral maupun batubara adalah salah satu jenis kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui keberadaannya, sehingga pengelolaan yang tidak arief dan bijak dapat mengakibatkan habisnya sumber kekayaan alam tersebut di masa yang akan datang. Oleh sebab itu sangat diperlukan komitmen bersama dalam mengelola serta mengusahakan sumber daya alam ini untuk keberlanjutannya.

Sebagai Negara yang berdasarkan hukum, maka tidak ada cara untuk memeraliasikan hal tersebut selain harus diawali dengan proses pengaturan. Proses pengaturan tersebut seyogyanya berisi norma hukum yang menunjukkan adanya komitmen dalam melaksanakan keinginan atau untuk mengelola usaha pertambangan yang berkelanjutan serta pengawasan lingkungan. Di Indonesia, 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 tersebut bermakna bahwa penggunaan Negara atas kekayaan alam ditujukan untuk kemakmuran rakyat Indonesia itu sendiri. Pengelolaan tambang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat, termasuk usaha pertambangan yang dikelola oleh rakyat dalam bentuk pertambangan rakyat, yang terindikasi selama ini dilakukan secara ilegal.

Sebagai normaative, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan telah diatur persoalan terkait dengan pertambangan rakyat. Terbentuknya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara telah memberikan

kewenangan pengaturan persoalan terkait dengan pertambangan rakyat, bahkan mempersiakan kewenangan dengan cara memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dengan memberikan Peraturan Daerah untuk mengatur persoalan yang terkait dengan hal ini. Ini bermakna pemerintah daerah telah diberikan keleluasaan berdasarkan undang-undang untuk mengatur berdasarkan karakter dan kondisi di setiap wilayah.

Fakta empiris, persoalan terkait dengan pertambangan rakyat yang dilakukan secara ilegal (tampa izin) masih saja terjadi meskipun UUPM sendiri telah memberikan kewenangan terhadap pemerintah daerah untuk mengatur. Kondisi ini terjadi, disebabkan sebagian besar daerah belum melaksanakan kewenangan tersebut, bahkan terindikasi terjadi tarik ulur kepentingan dalam pengaturan bagian pertambangan rakyat. Hal ini berdampak negative pada kecilnya peluang bagi usaha pertambangan yang dikelola oleh rakyat untuk mendapatkan akses pada wilayah pertambangan yang sah, sehingga kecenderungan untuk melakukan pertambangan secara ilegal.

Pertambangan rakyat yang dilakukan secara ilegal, berpotensi yang cukup besar terjadinya berbagai masalah seperti terjadinya tindakan kriminal, konflik penggunaan lahan, bahkan berpotensi untuk terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan yang berakibat kehancuran masa depan lingkungan. Kondisi ini jika dibiarkan akan berpotensi timbulnya dampak negative bagi masyarakat. Oleh sebab itu, sudah seyogyanya harus mendapatkan perhatian yang serius sejak awal dari berbagai pihak, sebelum terjadinya dampak negative yang lebih besar.

Hasil penelitian sebelumnya telah menghasilkan rekomendasi perlunya dibuat desain regulasi dalam bentuk peraturan daerah yang diharapkan mampu memberikan legalitas, memberikan perlindungan bagi para kegiatan pertambangan rakyat. Melalui regulasi tersebut diharapkan keberadaan pertambangan rakyat di daerah ini dapat diatur, serta diterbitkan. Dengan demikian pemerintah pun akan lebih mudah melakukan pengawasan terhadap pengelolaan pertambangan mineral yang

dikelola oleh rakyat di daerah ini. Mengawali penyusunan rancangan peraturan daerah, maka telah disusun naskah akademik yang nantinya diharapkan memuat point-point penting yang perlu diatur, sehingga diharapkan menjadi cikal bakal rancangan draft Peraturan Daerah. Kerangka naskah akademik ini diharapkan akan menjadi salah satu bagian dari kekhajahan dalam bidang hukum terkait dengan pengaturan pertambangan rakyat di daerah sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mewajibkan kerangka naskah akademik mengawali penyusunan setiap produk perundang-undangan. Naskah akademik ini diharapkan diharapkan dapat menjadi dasar dalam menyusun rancangan peraturan daerah terkait dengan pertambangan rakyat.

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. Sering dengan perkembangan waktu, maka pengetahuan 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 menimbulkan terjadinya konflik internal antara sesama penambang di lokasi pertambangan. Penambangan dilakukan tanpa memperhatikan keamanan, sehingga menimbulkan dampak negatif timbulnya korban sebagai akibat terjadinya runtutan di dalam pertambangan. Penggunaan metode 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.

Heru, Ferry, Puhuduhwa, dan Nirwan Yunus, 2013, *Pertambangan Hukum Pertambangan Rakyat Di Provinsi Gorontalo*, Bagian II lembaga Penelitian Universitas Bangor Gorontalo, Penelitian yang sementara disusun ini merupakan lanjutan dari penelitian dimaknail, dengan judul yang sama, dengan kajian permasalahan yang berbeda.

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 tambah rakyat yang dilakukan secara tradisional. Produk perundang-undangan di daerah ini pula diharapkan mampu menjadi alat kontrol melalui mekanisme perizinan, sehingga dengan demikian seluruh tambah emas yang dilakukan secara tradisional oleh warga masyarakat memiliki izin.

BAB II

TEORI-TEORI YANG BERKAITAN DENGAN PERTAMBAHAN RAKYAT

A. 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.²

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

² Satjipto Rahardjo, *Hina Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 53 dan 54.

bagi rakyat melalui institusi pengadilan termasuk dalam kategori perlindungan hukum yang represif.³

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.⁴ Menurut Sjahran Basah bahwa perlindungan terhadap warga Negara diberikan bisa 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.⁵

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.⁶ Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep yang universal, dalam arti dianut dan ditetapkan oleh setiap Negara yang menggecepankan 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.⁷

Beberapa dasar pertimbangan pemberian perlindungan hukum bagi rakyat⁸

- a. Warga Negara dalam beberapa hal, sangat tergantung pada keputusan-keputusan serta ketetapan pemerintah, misalnya terkait dengan pemohonan 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.
- 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.⁹ 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.

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

⁴ Muchsan (dalam Ridwan), *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, h. 289.

⁵ Sjahran Basah, *Ibid.*, h. 290.

⁶ *Ibid.*, h. 290

⁷ *Ibid.*, h. 282

⁸ *Ibid.*, 292

⁹ *Ibid.*, h. 19

B. Pertambangan Rakyat dalam Perspektif Hukum

Jika dilihat dari perspektif sejarah, maka pengaturan pertambangan 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 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.¹⁰

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.

¹⁰ Nandang Sudrajat, *Teori Dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Pustaka Yustisia, 2010, h. 33.

jenis pertambangan rakyat, secara resmi tercantum dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dalam ketentuan tersebut terdapat bahwa pertambangan rakyat adalah satu usaha pertambangan yang bebas galian dari semua golongan yang dilakukan oleh rakyat secara keaktifan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana yang sederhana 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 rakyat.

Pertambangan dari waktu ke waktu, memungkinkan terjadinya perubahan. Usaha pertambangan rakyat, secara nyata dilakukan oleh rakyat dan disponsori oleh para pemilik modal besar, walaupun dalam proses pertambangan 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 dirasakan 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 menimbulkan berbagai persoalan baru yang perlu untuk ditindaklanjuti. Masalahnya, 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, sebagai 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.¹¹ Senada dengan hal ini, maka hukum dapat diidayagunakan sebagai alat pembaharuan dan juga untuk pembangunan masyarakat.¹²

Aturan hukum merupakan hal yang penting mendasari seluruh aktivitas pembangunan 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.

¹¹ Muchtar Kusumaatmadja (dalam Garot Dwi Hendro Wibowo), *Aspek Hukum Dan Kelembagaan Dalam Pemangkahan Efisiensi Dan Efektivitas Pengelolaan Wilayah Perisri*, Jurnal Hukum, Nomor 1, Volume 16, Edisi Januari 2009, h. 2.

¹² Romli Atmasasmita (dalam Salimann), *Kerifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Aceh Pada Era Otonomi Khusus*, Jurnal Dinamika Hukum, Nomor 2, Volume 11, Edisi Juni 2011, h. 292.

Menjadi sebuah hal yang diematis, 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 pengawasan terhadap jenis kegiatan ini, sehingga diharapkan dapat meminimalisir dampak negatif yang ditimbulkan.

C. **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-besarnya 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 pengelolannya 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 penambahan 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.

Urutan 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 penilaian yang diatur dengan peraturan daerah. Melalui kewenangan ini, maka pemerintah daerah mendapatkan kewenangan untuk mengatur sesuai amanat yang telah diberikan 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 pemerintah dan 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 bersama 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.

BAB III

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

Sebelum menguraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pertambangan, maka terlebih dahulu akan diuraikan gambaran mengenai hirarki tentang peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perkembangan ini terjadi sejak kemerdekaan hingga saat ini, dan telah mengalami beberapa kali perubahan yang berakibat pada perubahan posisi peraturan perundang-undangan tersebut. Perubahan ini tentunya tidak terjadi begitu saja, akan tetapi dikarenakan oleh perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi hal yang utama sebagai landasan dalam melaksanakan ide sebagai Negara hukum. Oleh sebab itu peraturan perundang-undangan harus dibuat dalam bentuk tertulis yang berisi norma/kaidah yang sering disertai dengan sanksi apabila tidak dilaksanakan. Secara ideal norma hukum tersebut itulah selanjutnya menjadi dasar dalam menggerakkan segala aktivitas. Norma hukum mencakup hal-hal sebagai berikut:¹³

- a. Norma tingkah laku yang terbagi atas, perintah (harus, wajib), larangan, izin (dapat atau boleh melakukan sesuatu), pembebasan dari suatu perintah (pengecualian).
- b. Norma kewenangan terdiri dari, berwenang, tidak berwenang, dapat tetapi tidak perlu dilakukan.
- c. Norma penetapan yang terdiri dari, kapan mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, penentuan tempat kedudukan suatu lembaga

¹³ Tata Uraut Produk Hukum Di Indonesia, www.dikti.go.id, akses 10 Mey 2012.

Sebagai norma yang sifatnya tertulis, maka hukum tentunya akan melaksanakan fungsinya sesuai dengan standar, tujuan serta isi yang telah ditetapkan dalam ketentuan tersebut. Untuk menghindari adanya perbedaan serta kesimpangsiuran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maka telah ditetapkan hirarki perundang-undangan serta azas-azas hukum. Hirarki serta azas-azas hukum dimaksud mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan dari yang memiliki kedudukan tertinggi sampai yang terendah sesuai tingkatannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dalam Pasal 5 ketentuan tersebut telah diatur tentang peraturan perundang-undangan yang baik sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan ataupun pejabat yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan dan,
- g. Keterbukaan

Selain syarat yang baik, azas seharusnya tercermin dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan (Pasal 6), adalah:

- a. Pengayoman
- b. Kemansusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kesusantaraan
- f. Bhineka Tunggal Ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
- i. Keterlibatan dan Kepastian Hukum dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keseimbangan

Baik syarat maupun azas yang telah ditetapkan di atas, merupakan dasar dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan. Selain hal tersebut diatas serta hirarki peraturan perundang-undangan dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bentuk dan susunan hirarki perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas berbeda dengan hirarki perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam undang-undang sebelumnya. Dalam ketentuan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka hirarki perundang-undangan diatur sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang/Perpu
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, bentuk serta aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang dan Perpu
- b. Peraturan Pemerintah
- c. Peraturan Menteri

Hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. TAP MPR
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah

- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan Pelaksanaan Lainnya, seperti, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain

Hierarki perundang-undangan dalam TAP MPR Nomor III Tahun 2000 yang menggantikan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b. TAP MPR
- c. Undang-Undang
- d. Perpu
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan Daerah

Berdasarkan uraian di atas, hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah 5 (lima) kali mengalami perubahan. Perubahan ini terjadi seiring dengan perkembangan waktu menyebabkan ada beberapa peraturan perundang-undangan mengalami perubahan baik dari sisi bentuk, maupun hirarkinya. Untuk jelasnya akan dibuat dalam bentuk table sebagai berikut:

Tabel 1

Perkembangan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

| UU No.1/1950 | TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 | TAP MPR No. III/MPR/2000 | UU No. 10/2004 | UU. No. 12/2011 |
|------------------------------------|--|---|--|---|
| - UU dan Perpu - PP - Permen | - UUD 1945 - TAP MPR - UU/Perpu - PP - Kepres - PPL, Permen dsb. | - UUD 1945 - TAP MPR - UU - Perpu - Kepres - Perda | - UUD 1945 - UU/Perpu - PP - Perpres - Perda | - UUD 1945 - TAP MPR - Perpu - Perpres - Perda - UU/Perpu - PP - Perpres - Perda - Prov - Perda - Kab/Kota |

Sumber: Bahan Hukum Primer.

Dalam beberapa periode pengaturan hirarki perundang-undangan menempatkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam posisi tertinggi sebagai hukum dasar. Periode dimaksud adalah pada TAP MPRS XX/MPRS/1966, TAP MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berlaku hingga saat ini. Hal lain, adalah penetapan peraturan daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota sebagai salah satu produk perundang-undangan menjadikan posisi peraturan daerah semakin memiliki kekuatan hukum sebagai salah satu produk hukum. Peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi, jika dibandingkan dengan peraturan daerah pada tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian maka peraturan daerah pada tingkat kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah provinsi yang secara hirarki memiliki kedudukan lebih tinggi. Hal lain, munculnya kembali TAP MPR sebagai produk perundang-undangan, setelah pengaturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak menjadikan TAP MPR ini sebagai salah satu produk perundang-undangan. Munculnya Peraturan Presiden (Perpres) sebagai salah satu produk perundang-undangan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hingga saat ini berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

A. Substansi Hukum

Menurut Lawrence Friedman, *substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have*. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam system hukum, dapat berupa keputusan ataupun ketentuan yang baru. Komponen substansi tidak hanya mencakup komponen hukum tertulis, akan tetapi dapat berbentuk sebagai *living law* yang digunakan oleh pihak yang mengatur dan diatur.¹⁴ Dalam penelitian ini, substansi yang

¹⁴ Joss Jaya, *Substansi Hukum (Legal Substance)*, <http://id.shwoong.com>, Akses 10 Mey 2014.

dimaksud adalah komponen hukum yang tertulis saja, tidak termasuk komponen *living law*.

Peraturan perundang-undangan terkait dengan pertambangan di Indonesia bermula dari dikeluarkannya *Indische Mijnwet* sebagai warisan kolonial pada tahun 1899. Selanjutnya mengalami perubahan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 37 Prp. Tahun 1960. Kemudian dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (UUPP), dan terakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Indische Mijnwet adalah produk kolonial, sehingga lebih bercorak kolonial. Esensi filosofisnya bertentangan dengan konstitusi. Sebagai contoh, lisensi pertambangan diberikan pada badan hukum perorangan yang tunduk pada hukum Eropa-Barat. Rakyat biasa yang tunduk pada hukum adat hanya dibolehkan memiliki lisensi pertambangan rakyat. Undang-Undang Nomor 37 Prp. Tahun 1960, maka usaha pertambangan dilaksanakan melalui kuasa pertambangan. Pada UUPP dikenakan pada system kontrak karya, munculnya kewajiban dalam melakukan reklamasi. Untuk selanjutnya ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dapat dilihat dalam table berikut ini:

Tabel 2

Pengaturan Pada UU Nomor 11 Tahun 1967 dan UU Nomor 4 Tahun 2009

| Materi | UU Nomor 11 Tahun 1967 | UU Nomor 4 Tahun 2009 |
|-------------------------------|--|---|
| 1. Judul | Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan | Pertambangan Mineral dan Batubara |
| 2. Prinsip Pengusahaan Negara | Hak Pengusahaan Bahan Galian Diselenggarakan Negara (Ps 1) | - Penguasaan Negara diselenggarakan oleh pemerintah, dan atau Pemda (Ps 4) - Pemerintah & DPR menetapkan kebijakan pengusahaan mineral untuk kepentingan nasional (Ps 5) |

| Materi | UU Nomor 11 Tahun 1967 | UU Nomor 4 Tahun 2009 |
|---------------------------------|--|--|
| 1. Pengelompokan/Pe ngelompokan | Pengelompokan Bahan Galian, strategis, vital, non strategis, non vital (Ps 3) | - Pengelompokan usaha pertambangan mineral dan batubara - Pengelompokan tambang mineral, radioaktif, logam, logam, bukan logam, batuan (Ps 34) - 21 kewenangan di Pusat - 14 Kewenangan di Provinsi |
| 4. Kewenangan Pengelolaan | - Bahan Galian strategis (Gol A, B) oleh Pemerintah - Bahan Galian Non Strategis, Non Vital oleh Pemda I/Provinsi (Ps 4) | - 12 kewenangan (Kab/Kota) (Ps 6-8) - WP adalah bagian dari tata ruang nasional ditetapkan pemerintah setelah koordinasi dengan Pemda dan konsultasi DPR (Ps 10) |
| 5. Wilayah Pertambangan | Secara terinci diatur, kecuali bahwa usaha pertambangan tidak bertlokasi di tempat suci, kuburan bangunan dll (Ps 16 ayat 3) | - WP, WUP, WPR, dan WPN (Ps 14-35) - Rezim Perizinan (Pasal 35) - Izin Usaha Pertambangan/ IUP - Izin Pertambangan Rakyat/ IPR - Izin Usaha Pertambangan Khusus/IUPK |
| 7. Tahapan Usaha | - Rezim Kontrak (Ps 10, 15) - Kontrak Karya/KK - Kuasa Pertambangan/KP - Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) - Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) - Enam tahapan, berkonsekuensi pada 6 jenis kuasa pertambangan : - penyelidikan Umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan, pemurnian, pengangkutan, penjualan (Pasal 14). | - Dua tahapan berkonsekuensi pada adanya dua tingkat perizinan : - Eksplorasi meliputi, penyelidikan umum, eksploitasi dan studi kelayakan. - Operasi produksi meliputi, konstruksi penambangan, pengolahan & pemurnian, pengangkutan dan penjualan (Ps 36). - IUP bagi badan usaha (PMA/PMIDN, Koperasi, |
| 8. Klasifikasi Investor & Jenis | Investor Domestik (PMIDN), berupa KP, SIPD, PKP2B. | |

| | | |
|---------------------------------|--|--|
| Materi Legalisasi Usaha. | UU Nomor 11 Tahun 1967 Investor Asing (PMA), berupa, KK, PKP2B | UU Nomor 4 Tahun 2009 perseorangan, (Ps 38) - IPR bagi penduduk lokal, koperasi, (Ps 67) - IUPK bagi badan usaha berbadan Hukum Indonesia dengan prioritas bagi BUMN/D (Ps 75). |
| 9. Kewajiban Pelaku Usaha | - Kewajiban Keuangan Bagi Negara. a. KP sesuai aturan berlaku, iuran tetap & royalty (PP 45/2003 tentang PNBP DESDM). b. KK/PPK2B sesuai kontrak yakni KK Iuran tetap dan royalti; PKP2B sesuai kontrak yakni, KK, Iuran tetap, DHPB. (PP 75 th 1996) tentang PKP2B. Minimnya bahkan tak diaturinya kewajiban soal lingkungan | - Kewajiban Keuangan bagi Negara, pajak dan PNBP, tambahan untuk IUPK, pembayaran 10% keuntungan bersih. - Pemeliharaan lingkungan: konservasi, reklamasi (Ps 96-100). - Kepentingan nasional: Pengolahan dan penunian dalam negeri (Ps 103-104). - Pemanfaatan tenaga kerja setempat, partisipasi pengusaha lokal, pada tahap produksi, program pengembangan masyarakat (Ps 106-108) - Penggunaan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional (Ps 124). - Pusat: Terhadap provinsi dan kab/kota terkait penyelenggaraan pengelolaan pertambangan dilakukan oleh pusat. - Pusat, provinsi, kab/kota sesuai kewenangan terhadap pemegang IUP dilakukan. - Kab/Kota: terhadap IPR (Ps 139-142). |
| 10. Pembinaan dan Pengawasan | Pengawasan terpusat di tangan pemerintah atas pemegang KK, KP, PKP2B. | |

| | | |
|--|--|--|
| Materi | UU Nomor 11 Tahun 1967 | UU Nomor 4 Tahun 2009 |
| 11. Ketentuan Perubahan (terkait status hukum investasi asing). | Pasal 35: Semua hak pertambangan dan KP perusahaan Negara, swasta, badan lain atau perserongan berdasarkan peraturan yang ada sebelum saat berlakunya UU ini, tetap dijalankan sampai sejahtemana berlakunya, kecuali ada penetapan lain menurut PP yang dikeluarkan berdasarkan UU ini. | - Pasal 169: Pada saat undang-undang ini mulai berlaku maka: a. KK & PKP2B yang telah ada sebelum berlakunya undang- undang ini, tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. b. Ketentuan yang tercantum dalam pasal KK dan PKP2B dimaksud disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan, kecuali mengenai penerimaan Negara. |

Number: Robert Endi Jaweng, Review Kebijakan Desentralisasi & Otonomi Daerah, 2009.

Secara substansi terdapat perbedaan pengaturan antara Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, dari yang sebelumnya menggunakan system kontrak/perjanjian kemudian berubah ke model perizinan, selanjutnya akan diuraikan dalam table berikut ini:

Tabel 3
Perbandingan Antara Sistem Perizinan dan System Kontrak/Perjanjian

| Subjek | System Perizinan | System Kontrak |
|--------------------------|--|----------------------|
| 1. Hubungan Hukum | 1. Bersifat Publik & Instrumen Administrasi Negara | 1. Bersifat Perdata |
| 2. Penerapan Hukum | 2. Pemerintah | 2. Kedua Belah Pihak |
| 3. Pilihan Hukum | 3. Tidak Berlaku | 3. Berlaku |
| 4. Akibat Hukum | 4. Sepihak | 4. Kesepakatan |
| 5. Penyelesaian sengketa | 5. PTUN | 5. Arbitrase |
| 6. Kepastian Hukum | 6. Terjamin | 6. Kesepakatan |
| 7. Hak & Kewajiban | 7. Pemerintah lebih besar | 7. Setara |
| 8. Sumber Hukum | 8. Per UU an | 8. Perjanjian |

Sumber: Robert Endi Laweng, *Review Kebijakan Desentralisasi & Otda, 2009*¹⁵

Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa dalam system perizinan (UUPMB) menempatkan pemerintah pada posisi yang lebih tinggi daripada system kontrak sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dalam system kontrak keduanya ditempatkan pada posisi yang setara, yakni didasarkan pada kontrak/perjanjian yang telah disepakati oleh kedua belah pihak. Dalam system perizinan pemerintah memiliki kewenangan yang besar, termasuk dalam mengatur dan mengawasi. UUPMB memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah baik pada tingkat provinsi, kabupaten/kota untuk mengeluarkan regulasi dalam bentuk peraturan daerah untuk mengatur persoalan yang terkait dengan usaha pertambangan rakyat. Pelimpahan kewenangan ini oleh pusat kepada daerah, dimaksudkan untuk memudahkan pengaturan serta pengawasan yang dilakukan oleh daerah dengan memperhatikan situasi dan kondisi pada masing-masing daerah. Di sini dibutuhkan peran utama pemerintah baik dalam mengatur, maupun melakukan pengawasan

terhadap setiap pelaksanaan kegiatan pertambangan. Kriteria ini menjadi penting, karena salah satu indikator dalam mengakkan hukum, maka harus didukung oleh system hukum yang memadai, sebagaimana pendapat Friedman di atas:

Relevan dengan uraian tersebut, Paul dan Dias mengajukan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mengaktifkan system hukum yakni,

- Mudah tidaknya aturan hukum tersebut dipahami
- Luas tidaknya kalangan masyarakat yang melaksanakan aturan tersebut
- Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum.
- Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa.
- Adanya anggapan dan pengakuan yang merata dikalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata hukum itu sesungguhnya memiliki daya kemampuan yang efektif.¹⁶

Selain pendapat Paul dan Dias, Lon Fuller telah menjelaskan tentang hukum sebagai suatu system yang harus memenuhi delapan prinsip yakni,

- System hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya tidak boleh mengandung putusan-putusan yang sifatnya *ad hoc*.
- Peraturan yang dibuat harus diumumkan.
- Tidak boleh berlaku surut.
- Disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti.
- Tidak mengandung ketentuan yang saling bertentangan satu sama lain.
- Tidak mengandung tuntutan melebihi apa yang dapat dilakukan
- Tidak boleh sering berubah-ubah
- Harus ada kecocokan antara aturan yang diundangkan dan pelaksanaannya sehari-hari.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*, h. 4

¹⁶ *Op.cit.*, h. 1.
¹⁷ *Ibid.*, h. 1.

UUPMB pada prinsipnya telah mengakomodir syarat-syarat sebagaimana dikemukakan oleh Paul dan Dias dan Lon Fuller.

Jika ditelaah lebih lanjut, keberadaan UUPMB secara substansial mengatur mengenai persoalan yang terkait dengan pertambangan rakyat. Pertambangan rakyat adalah salah satu kegiatan pertambangan yang telah dilakukan sejak jaman dahulu, dilakukan dengan menggunakan teknologi yang sederhana. Jenis pertambangan ini berpotensi menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan, jika tidak diatur dengan baik.

Berikut ini gambaran substansi pengaturan tentang pertambangan rakyat yang diatur menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 sebagai berikut:

- a. Kedua undang-undang ini mengatur persoalan tentang pertambangan rakyat.
- b. Yang dimaksudkan dengan pertambangan rakyat menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 adalah usaha bahan galian baik galian strategi, galian vital maupun galian yang tidak termasuk bagian dari keduanya yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri.
- c. Pertambangan rakyat merupakan salah satu bentuk dan organisasi perusahaan pertambangan.
- d. Usaha Pertambangan rakyat diberikan, jika menurut pendapat menteri, jumlah endapan bahan galian tersebut sedemikian kecil, sehingga lebih menguntungkan jika dilakukan dengan pertambangan rakyat.
- e. Tujuan pertambangan rakyat adalah untuk memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun Negara dalam bidang pertambangan dibimbing oleh pemerintah.
- f. Pertambangan rakyat hanya dapat dilakukan oleh rakyat setempat dengan menggunakan Kuasa Pertambangan (Izin) pertambangan rakyat.

g. Pada prinsipnya tidak dapat mengganggu usaha pertambangan rakyat yang sudah ada sebelumnya, kecuali Menteri menetapkan lain, demi untuk kepentingan Negara.

Selanjutnya substansi pengaturan mengenai pertambangan rakyat menurut UUPMB sebagai berikut:

- a. Izin Pertambangan Rakyat (IPR) adalah izin untuk melaksanakan pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi yang terbatas.
- b. Penetapan WPR oleh Bupati setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- c. UUPMB telah menetapkan kriteria penetapan WPR, yakni cadangan mineral sekunder yang ada di sungai dan atau di antara tepi dan tepi sungai.
- d. Memiliki cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimum 25 meter.
- e. Endapan teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba.
- f. Luas maksimum ditetapkan 25 hektar
- g. Menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambah
- h. Merupakan wilayah pertambangan rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 tahun.
- i. Bupati/walikota wajib mengumumkan secara terbuka rencana pertambangan rakyat.
- j. Ada prioritas penetapan WPR, bagi wilayah yang sudah dikerjakan sebelumnya.
- k. Penetapan prosedur WPR ditetapkan melalui peraturan pemerintah
- l. Kriteria dan mekanisme WPR diatur dengan Peraturan Daerah
- m. Pertambangan rakyat dapat dilakukan pada pertambangan mineral logam, bukan logam, batuan dan/atau batubara.
- n. IPR ditamakan pada penduduk setempat baik persorangan, kelompok masyarakat maupun koperasi.
- o. Pemberian IPR, pelimpahan kewenangannya dapat diserahkan oleh Bupati/Walikota kepada camat.

- p. Permohonan untuk mendapatkan IPR ditujukan kepada Bupati/Walikota.
- q. IPR perseorangan dibatasi maksimal 1 hektare, kelompok masyarakat 5 hektare dan koperasi 10 hektare.
- r. Jangka waktu pemberian IPR dibatasi 5 tahun dan dapat diperpanjang
- s. Hak pemegang IPR adalah pembinaan dan pengawasan keselamatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan dan manajemen dari pemerintah dan atau pemerintah daerah. Selain itu, berhak atas bantuan modal.
- t. Pemegang IPR wajib melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 bulan setelah IPR diterbitkan, mematuhi ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja, mengelola lingkungan bersama pemerintah daerah, menyampaikan laporan berkala dan membayar iuran tetap dan iuran produksi.
- u. Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur mekanisme pemberian izin.

Secara substansial UUPMB telah mengatur banyak hal terkait dengan usaha pertambangan rakyat jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 sebagaimana telah diuraikan di atas. Beberapa kelebihan pada pengaturan UUPMB adalah sebagai berikut:

- a. Penguatan peran pemerintah daerah dalam pengaturan
- b. Pengawasan keselamatan, ketenagakerjaan dan pengelolaan lingkungan.
- c. Hak atas bantuan modal
- d. Pertambangan rakyat dilaksanakan pada WPR.

Jika direlaah lebih lanjut tampak bahwa UUPMB menggunakan model pendekatan langsung (*direct regulation*). Model pendekatan langsung (*direct regulation*), adalah salah satu dari tiga tipologi peraturan perundang-undangan lingkungan, yakni *direct*

*regulation, indirect regulation, dan self regulation, sebagaimana dikemukakan oleh Rene Seerden dan Michiel Helderweg bahwa:*¹⁸

- a. *Direct regulation implies that the legislative branch of government unilaterally sets out provisions and standards... direct regulation is still the dominant approach to environmental problems. Within direct regulation, policy planning has had more attention and there is a shift from a strict permit system to a system in which permits and general rules operate alternatively and sometimes even side-by-side. In this respect there is a centralizing tendency;*
- b. *Indirect regulation aims at changing behavioural patterns by making choice, that favour the environment more attractive or-by contrast-by making environmentally harmful options less attractive. Financial incentives, such as subsidies or taxes, can effectively be applied as a mean of changing conduct indirectly;*
- c. *In self-regulation, government limits itself to educational programmes and applies only those instruments that require the explicit consent of the parties involved (for instance, gentlemen's agreements)*

Pengaturan langsung mengandung aturan hukum berisi perintah dan larangan untuk melakukan sesuatu tertentu dalam izin. Menurut Richard B. Stewart disebut sebagai *command and control (CAC)*.¹⁹ UUPMB dalam pengaturannya menggunakan pendekatan ini. Hal ini tampak dari pengaturan pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang ini yang banyak berisi tentang perintah dan larangan. Perintah dan larangan yang tersebut dapat dilihat dalam sistematika materi muatan UUPMB dalam table berikut ini:

¹⁸ Rene Seerden dan Michiel Helderweg (dalam Suparno Wijoyo), 2005, *Refleksi Alternatif Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, At-langga University Press, Surabaya, h. 122-124.

¹⁹ *Ibid.*, h. 122-124.

Tabel 4
Sistematika Materi Muatan UUPMB

| Bab | Uraian | Pasal |
|-------|--|---------|
| I | Ketentuan Umum | 1 |
| II | Asas Dan Tujuan | 2-3 |
| III | Penguasaan Mineral Dan Batubara | 4-5 |
| IV | Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral & Batubara | 6-8 |
| V | Wilayah Pertambangan | |
| | Bagian 1 : Umum | 9-13 |
| | Bagian 2 : Wilayah Usaha Pertambangan | 14-19 |
| | Bagian 3 : Wilayah Pertambangan Rakyat | 20-26 |
| | Bagian 4 : Wilayah Pencadangan Negara | 27-33 |
| VI | Usaha Pertambangan | 34-35 |
| VII | Izin Usaha Pertambangan | |
| | Bagian 1 : Umum | 36-41 |
| | Bagian 2 : IUP Eksplorasi | 42-45 |
| | Bagian 3 : IUP Operasi Produksi | 46-49 |
| | Bagian 4 : Pertambangan Mineral | |
| | Paragraf 1 : Pertambangan Mineral Radioaktif | 50 |
| | Paragraf 2 : Pertambangan Mineral Logam | 51-53 |
| | Paragraf 3 : Pertambangan Mineral Bukan Logam | 54-56 |
| | Paragraf 4 : Pertambangan Batuan | |
| | Paragraf 5 : Pertambangan Batubara | 57-59 |
| | Persyaratan Perizinan Usaha Pertambangan | 60-63 |
| | Izin Pertambangan Rakyat | 64-65 |
| VIII | Izin Usaha Pertambangan Khusus | 66-73 |
| IX | Persyaratan Perizinan Usaha Pertambangan Khusus | 74-84 |
| X | Data Pertambangan | 85-86 |
| XI | Hak dan Kewajiban | |
| | Bagian 1 : Hak | 87-89 |
| XII | Bagian 2 : Kewajiban | |
| XIII | Penghentian Sementara Kegiatan IUP dan IUPS | 90-94 |
| | Berkahrimya IUP dan IUP Sementara | 95-112 |
| XIV | Usaha Jasa Pertambangan | 113-116 |
| | Pendapatan Negara Dan Daerah | 117-123 |
| XV | Penggunaan Tanah Untuk Kegiatan Usaha | 124-127 |
| XVI | Pertambangan | 128-133 |
| XVII | Pembinaan, Pengawasan dan Perlindungan | 134-138 |
| XVIII | Masyarakat | |
| | Bagian 1 : Pembinaan Dan Pengawasan | |

| Bab | Uraian | Pasal |
|-------|---|---------|
| XIX | Bagian 2 : Perlindungan Masyarakat Penelitian & Pengembangan Serta Pendidikan & Pelatihan | 139-144 |
| XX | Bagian 1 : Penelitian Dan Pengembangan Bagian 2 : Pendidikan & Pelatihan Pendidikan Sanksi Administratif | 145 |
| | Ketentuan Pidana | 146 |
| XXI | Ketentuan Lain-Lain | 147-148 |
| XXII | Ketentuan Peralihan | 149-150 |
| XXIII | Ketentuan Penutup | 151-157 |
| XXIV | | 158-165 |
| XXV | | 166-168 |
| XXVI | | 169-172 |
| | | 173-175 |

Sumber: *Bahan Hukum Primer*

Tabel di atas menjelaskan muatan materi yang telah diatur dalam UUPMB. Materi muatan UUPMB banyak menggunakan pendekatan *Command And Control* (Atur dan awasi), sehingga dalam kondisi seperti ini, pemerintah memiliki peran yang dominan dalam mengatur melalui kewenangannya dan juga melakukan pengawasan dalam pelaksanaan kegiatan ini. Oleh sebab itu peran yang diberikan oleh undang-undang dalam mengatur dan mengawasi tersebut seyogyanya harus terlaksana secara optimal untuk efektifnya pelaksanaan ketentuan UUPMB pada intaran implementasi.

B. Hirarki Perundang-Undangan Pertambangan

Keberadaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan ketentuan perundang-undangan yang lain. Uraian pada sub bab di atas telah banyak menjelaskan tentang substansi yang terkait dengan pengaturan pada UUPMB. Selanjutnya akan diuraikan ketentuan pelaksanaan yang terkait secara langsung dengan pengaturan UUPMB.

Ketentuan UUPMB dalam rincian pasal-pasalinya hanya mengatur ketentuan yang sifatnya inti. Beberapa ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUPMB, diserahkan pada pengaturan ketentuan lebih lanjut. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 5
Rincian Pasal Membutuhkan Ketentuan Pelaksanaan

| Bab | Pasal | Ketentuan Pelaksanaan |
|------|---|------------------------------------|
| III | Pasal 5 Ayat 5 | Peraturan Pemerintah |
| V | Pasal 9, 10, 11, 17, 25, 31, 32, 34 | Peraturan Pemerintah |
| V | Pasal 26 | Peraturan Daerah Kabupaten/Kota |
| VII | Pasal 49, 51, 54, 57, 60 | Peraturan Pemerintah |
| VIII | Pasal 65 | Peraturan Pemerintah |
| IX | Pasal 71 | Peraturan Pemerintah |
| IX | Pasal 72 | Peraturan Daerah Kabupaten/Kota |
| X | Pasal 76 Ayat 3, 74 Ayat 2 dan 3, 75 Ayat 3 | Peraturan Pemerintah |
| XI | Pasal 86 Ayat 1 | Peraturan Pemerintah |
| XII | Pasal 87, 88 | Peraturan Pemerintah |
| XIII | Pasal 100, 103, 108, 111, 112 | Peraturan Pemerintah |
| XIV | Pasal 113, 114, 115, 116 | Peraturan Pemerintah |
| XVI | Pasal 125, 126, 127 | Peraturan Menteri |
| XIX | Pasal 143 | Peraturan Daerah Kabupaten/Kota |
| XIX | Pasal 139, 140, 141, 142, 143 | Peraturan Pemerintah |
| XXII | Pasal 151, 152, 156 | Peraturan Pemerintah |

Tabel 5 di atas menunjukkan bahwa ketentuan UUPMB masih membutuhkan sejumlah peraturan pelaksanaan untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam pasal-pasal dalam table di atas. Kondisi ini menyebabkan pasal-pasal tersebut di atas belum dapat berlaku efektif selama peraturan pelaksanaan baik dalam bentuk peraturan pemerintah maupun peraturan daerah kabupaten/kota belum ditetapkan.

Saat ini pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud, adalah jabatan dari

ketentuan yang telah diatur dalam UUPMB. Beberapa Peraturan Pemerintah yang telah dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan pengaturan UUPMB adalah sebagai berikut, yakni:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Dan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang berisi perubahan kedua PP nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Selain peraturan pemerintah di atas, juga melalui kebijakannya Kementerian Energi Sumber Daya Mineral telah mengeluarkan beberapa peraturan menteri, terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Pemerintah telah menerbitkan 4 (empat) peraturan pemerintah, ditambah dengan 1 (satu) peraturan pemerintah yang mengatur tentang perubahan yang kedua dari salah satu peraturan pemerintah yang telah diterbitkan sebelumnya, yakni Peraturan Pemerintah nomor 1 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara yang berisi tentang perubahan kedua dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010. Dari keseluruhan Peraturan Pemerintah yang telah diterbitkan, tampak adanya ketentuan pasal-pasal dalam UUPMB yang belum diatur dalam peraturan pemerintah. Selain membutuhkan peraturan pemerintah, dalam table 5 di atas, bahwa ketentuan dalam UUPMB memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah dalam menerbitkan ketentuan dalam bentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang persoalan pertambangan mineral dan batubara. Ketentuan ini pun belum akan berlaku secara efektif, jika regulasi di daerah belum

ditetapkan. Dengan demikian, dalam hirarkisnya, maka secara vertikal keberlakuannya belum dapat dilaksanakan, dan menyebabkan belum dapat berlaku efektifnya ketentuan tersebut.

Secara horizontal, keberlakuan UUPMB tidak dapat dilepaskan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya seperti:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
3. Undang-Undang Ketenagakerjaan
4. Undang-Undang Penanaman Modal Asing
5. Undang-Undang Perpajakan
6. Undang-Undang Perseroan Terbatas

BAB IV

FAKTOR-FAKTOR YANG DIPERLUKAN DALAM MENYELESAIKAN PERSONALIAN 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 (atau 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.²⁰

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:

²⁰ *Hutan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2009*

Tabel 1

| No | Kabupaten | Kecamatan/ Nama lokasi | Estimasi Jmlh perambang (org) | Jumlah Teromol (unit) | Estimasi luas (Ha) | Sistem penambangan | Lokasi kerndal | |
|--------|-----------------|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|----------------|-------|
| | | | | | | | X | Y |
| 1 | Boreobango | -Yahuru | 1000 | 20 | 10 | Siboga | 123.272 | 0.326 |
| | | -Izoria | 100 | 18 | 7 | Siboga | 123.349 | 0.366 |
| | | -Tumbuluaq | 6000 | 5 | 5 | ulabng | 123.349 | 0.382 |
| | | -Rohobogaa | 800 | 20 | 15 | ulabng | 123.309 | 0.445 |
| | | -Tulaboa | 5.000 | 100 | 25 | ulabng | 123.358 | 0.326 |
| 2 | Gorontalo | -Teppo | 50 | 5 | 5 | ulabng | 122.666 | 0.667 |
| | | -Tambala | 1.000 | 1 | 2 | tempat dan ulabng | 122.888 | 0.816 |
| 3 | Gorontalo Utara | -Ilanga | 100 | 20 | 15 | sempit dan ulabng | 122.776 | 0.84 |
| | | -Buluu | 100 | 2 | 50 | ulabng dan ulabng | 122.511 | 0.896 |
| | | -Kasia | 100 | 4 | 20 | ulabng | 122.554 | 0.831 |
| 4 | Bolaeng | -Sardi | 500 | 1 | 45 | akara dan sempit | 122.511 | 0.541 |
| | | -Bokwogabu | 500 | 1 | 8 | sempit dan ulabng | 122.231 | 0.863 |
| 5 | Porebala | -Pari dan selimaya | 1.000 | 20 | 20 | sempit dan ulabng | 122.003 | 0.559 |
| | | -Bakulanqa | 100 | 1 | 2 | ulabng | 122.027 | 0.841 |
| | | -Ikarani Juya | 100 | 1 | 15 | sempit dan ulabng | 121.777 | 0.732 |
| Jumlah | | | 14.260 | 216 | 212 | | | |

Sumber: Data Sekunder, 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.
3. 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.

Lokasi pertambangan yang dilakukan oleh rakyat atau yang dikenal dengan istilah Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETT) berpotensi untuk terjadinya kerusakan 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 (PETT). Kegiatan ini dilakukan oleh masyarakat secara illegal tanpa melibatkan 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.²¹ 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. Pertama 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 (PETT) masih terus terjadi. Kenyataan menunjukkan bahwa pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETT) cukup mengkhawatirkan/ membahayakan, dan hal ini dikawatirkan menimbulkan dampak negatif, yakni tercemarnya air sungai, sebagai salah

²¹ Hasil Wawancara

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 dikawatirkan telah tercemar.²² Hal ini dikawatirkan 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 legaitas untuk melakukan kegiatan penambangan, sehingga hal ini berdampak pada sulitnya melakukan 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 ilegal. Izin belum dapat diterapkan sebelum adanya penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat terlebih dahulu. Melalui penetapan wilayah pertambangan rakyat, maka diharapkan penerbitan 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.²³ 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, 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 bahkan galian bersifat tak terbarukan (*non renewable resources*) dan dalam pengelolannya 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 dikawatirkan 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

²² Hasil wawancara dengan Aparat Pemerintah

²³ Hasil wawancara

pertambangan. Dampak yang paling menonjol umumnya terjadi baik pada tahap penggalian, 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.²⁴
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 keluharganya;
4. Penertiban yang dilakukan oleh pemerintah daerah lebih banyak bersifat pembinaan dan belum menerapkan sanksi.²⁵
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.

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 upayaantisipasi 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 dikordinasikan 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.

II. 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

²⁴ Hasil wawancara

²⁵ Hasil wawancara

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 ilegal tanpa izin.

BAB V

BENTUK PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PERTAMBANGAN RAKYAT

Dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pertambangan rakyat di daerah, maka beberapa hal yang perlu diperhatikan yakni,

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. Kelengkapan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara hierarki, jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

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

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kesusantaraan;
6. Bhinneka Tunggal Ika;

7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Keterlibatan 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 kegunaan 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.²⁶ 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 sistematisa 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 pertimbangan rakyat, karena pertimbangan rakyat menjadi mata pencaharian masyarakat di wilayah tersebut secara turun temurun.²⁷ Relevan dengan hal tersebut, maka mekanisme perizinan menjadi satu hal yang seyogyanya termasuk dalam muatan desain model naskah akademik yang model desainnya terlampir dalam lampiran 1 (satu) pemelitian ini.

²⁶ Hasil Diskusi Fokus dengan tema "Perimbangan Rakyat di Gorontalo", 11 Oktober

²⁷ Ibid.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Jumlah Pertambangan rakyat di Provinsi Gorontalo yang dilakukan secara ilegal, 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) Perlu ada sebuah desain model naskah akademik yang dapat memperkuat kebijakan pemerintah daerah dalam melegalkan kegiatan pertambangan rakyat yang selama ini dilakukan secara ilegal.

B. Saran

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

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2011, *Hukum pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andiko Sutan Mancayo, "Tambang Rakyat Dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini Dan Rancangan Sahasi", *Artikel*, www.herius.wordpress.com, akses 9 September 2013.
- Feny Puluhulawa, "Kewenangan Perizinan Dalam Pengelolaan Lingkungan Pada Usaha Pertambangan", *Jurnal Hukum Legalitas*, Volume 3 Nomor 2, 2010.
- Feny Puluhulawa, "Pengewasaan sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11, Nomor 2, 2011.
- Gatot Dwi Hendro Wibowo, 2009, *Aspek Hukum Dan Kelengkapan Dalam Peningkatan Efisiensi Dan Efektivitas 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
- Phillipus Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Peradaban, Surabaya.
- Sutjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sulhiman, 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

PERTAMBAHGAN 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 pengelolannya dilakukan secara benar sesuai ketentuan dan perundang-undangan. Sebaliknya keberadaan sumber daya 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 lain 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 Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo Utara, dan Kabupaten Gorontalo. Keberadaan tambang emas ini sejak jaman dahulu dikelola oleh warga masyarakat dengan menggunakan pola pertambangan tradisional. Sering 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 ilegal. 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 dikawatirkan akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan, bahkan dikawatirkan 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 kebijaksanaan 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, seogyanya 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 seogyanya secara filosofis sesuai dengan kaidah/norma serta standar moral berlaku di masyarakat yang menjadi objek berlakunya produk perundang-undangan tersebut.

Pada hakikatnya 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 pengelolannya 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 hierarki, 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. Kesusantaraan;
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 wahana untuk meningkatkan perekonomian masyarakat tanpa mengubah 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. Pengelolannya dilaksanakan secara tradisional dengan menggali lubang yang diprediksi memiliki potensi mineral yakni emas. Proses penemuannya 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 sukar dijangkau. Oleh sebab itu kondisi sosial ini yang seyogyanya harus disikapi untuk meminimalkan hal-hal yang tidak diinginkan. Untuk meminimalkan hal tersebut, maka pemerintah melalui kewenangan mengatur permenetapkan peraturan daerah yang mengatur permasalahan yang terkait dengan tambang rakyat ini.

D. Kajian Ekonomis

Sumber daya mineral dan batubara merupakan salah satu sumber daya 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 penelitan, pengelolaan dan penguasaan mineral atau batu bara yang meliputi penyidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, kontruks penambangan, pengolahan dan penurnian, pengangkutan dan penjualan serta kegiatan pascatambang.

Pengertian di atas memiliki makna yang luas, karena meliputi berbagai kegiatan pertambangan yang ruang lingkungnya 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 a

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
Mengenal 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

(WUIP) yang berada pada lintas wilayah provinsi, lintas wilayah kabupaten/kota, dan/atau dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota.

Adapun tentang luas dan batas WUIP 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 WUIP dalam 1 (satu) WUIP 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 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 di tetapkan 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 tela 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.

1. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan mengelola melakukan tindakan sebagai berikut :

- a. Penetapan kebijakan nasional,
- b. Pembuatan peraturan perundang-undangan,
- c. Penetapan standar nasional, pedoman dan kriteria,
- d. Penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batu bara nasional,
- e. Penetapan wilayah pertambangan yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,
- f. 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.

2. Pemerintah Provinsi

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

- a. Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Daerah,
- b. 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,
- c. 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.

3. Pemerintah Kabupaten/Kota

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

- a. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangn Daerah,

- b. Pemberian izin usaha pertambangan (IUP) dan izin pertambangan rakyat (IPR), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil,
- c. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, Penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil,
- d. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara,
- e. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota,
- f. 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, ketertaturan dan kedamaian dalam pengelolaan pertambangan.

4. Kewenangan Memberikan Izin Pertambangan Rakyat (IPR)

Sehubungan dengan penetapan IPR maka pejabat yang berwenang memberikan izin tersebut adalah Bupati/Walikota (Pasal 67 UU No 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.

5. 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.

6. 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:

- a. Keselamatan dan kesehatan kerja;
- b. Pengelolaan lingkungan hidup, dan
- c. Pasca tambang.

Untuk melaksanakan pengawasan dalam bidang teknis pertambangan, pemerintah kabupaten/kota diwajibkan mengangkat pejabat

fungsi inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan di lapangan pemerintah kabupaten/kota kemudian membuat peraturan daerah (Perda).

7. 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 Efektivitas Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Jurnal Hukum, Nomor 1, Volume 16, Edisi Januari.
- Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batuan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Philipus Hadjon, 2007, *Pertindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Peradaban, Surabaya.

BIODATA PENULIS

FENTY U. PULUHILAWA, Lahir di Gorontalo, 09 April 1968. Pendidikan Dasar tahun 1980. Pendidikan Menengah tahun 1983 dan Pendidikan Menengah Atas Tahun 1985.

Dalam menempuh Strata 1 Ilmu Hukum diselesaikan di Universitas Muslim Indonesia Tahun 1991, Pascasarjana Strata 2 di Universitas Hasanudin Makassar diselesaikan Tahun 2000, S 3 di Universitas Hasanudin Makassar Tahun 2011.

Aktifitas Penulis sehari-hari menjadi Dosen Tetap di lingkungan Universitas Negeri Gorontalo Jurusan Ilmu Hukum, selain itu penulis aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah.

NIRWAN JUNUS, Lahir di Gorontalo, 02 Juni 1969. Pendidikan Dasar diselesaikan tahun 1982. Sementara Pendidikan Menengah diselesaikan pada tahun 1985 dan Pendidikan Menengah Atas Tahun 1988.

Dalam menempuh Strata 1 Ilmu Hukum diselesaikan di Universitas Samratulangi Manado Tahun 1993 serta Pascasarjana Strata 2 di Universitas Hasanudin Makassar diselesaikan Tahun 2005.

Aktifitas Penulis sehari-hari menjadi Dosen Tetap di lingkungan Universitas Negeri Gorontalo khususnya di Jurusan Ilmu Hukum, selain itu penulis aktif dikegiatan baik kegiatan ilmiah maupun pengabdian pada masyarakat.

Sumber daya alam adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang perlu dikelola dengan baik, sehingga diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup manusia. Sumber daya alam baik mineral maupun batubara adalah salah satu jenis kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui keberadaannya, sehingga pengelolaan yang tidak arief dan bijak dapat mengakibatkan habisnya sumber kekayaan alam tersebut di masa yang akan datang. Oleh sebab itu sangat diperlukan komitmen bersama dalam mengelola serta mengusahakan sumber daya alam ini untuk keberlanjutannya.

Pertambangan rakyat yang dilakukan secara illegal, berpotensi yang cukup besar terjadinya berbagai masalah seperti terjadinya tindakan kriminal, konflik penggunaan lahan, bahkan berpotensi untuk terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan yang berakibat kehancuran masa depan lingkungan. Kondisi ini jika dibiarkan akan berpotensi timbulnya dampak negative bagi masyarakat. Oleh sebab itu, sudah seyogyanya harus mendapatkan perhatian yang serius sejak awal dari berbagai pihak, sebelum terjadinya dampak negative yang lebih besar.

Keberadaan buku ini diharapkan dapat membantu mahasiswa untuk dapat memahami persoalan yang terkait dengan pertambangan rakyat, serta akibat yang dapat ditimbulkan, jika pertambangan rakyat dilakukan secara illegal.



Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)
Jl. Elang 6 No.3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kaliurang Km.9,3 Yogyakarta 55581
Telp/Fax : (0274) 4533427
Email : deepublish@gmail.com

 Penerbit Deepublish  www.deepublish.co.id  @deepublishtr

Kategori : Pertambangan

ISBN 60280387-4



7 86 022 80387 4