

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara menguasai secara penuh semua kekayaan yang terkandung di dalam bumi dan di pergunakan sebaik baiknya untuk kemakmuran rakyat.¹ Akan tetapi kenyataannya rakyat melakukan kegiatan penambangan dengan tidak memperhatikan aspek-aspek yang penting di dalamnya, seperti tidak memperhatikan akibat yang ditimbulkan atau pengaruh dengan adanya pertambangan tersebut (pertambangan liar), namun tidak menutup kemungkinan pertambangan juga dilakukan oleh perusahaan tambang yang telah memiliki izin resmi.

Sumber daya mineral merupakan kekayaan alam yang harus dikelola seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut mengamanatkan bahwa kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Implementasi Pasal tersebut kemudian tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara yang menyatakan bahwa mineral dan batu bara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai

¹ Pasal 33 ayat 3 Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian Nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka disusunlah Pemerintahan yang terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Adapun tujuan dibentuknya Pemerintahan Daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat Daerah secara menyeluruh. Dalam rangka untuk mencapai tujuan Negara diatas Pemerintah tidak mungkin bisa menjangkau Daerah-daerah yang ada diseluruh Indonesia untuk itu diberikan sebagian kewenangan yang menjadi urusan Daerah kepada Daerah bersangkutan.²

Kewenangan Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,³ dimana urusan Pemerintah dibagi menjadi dua bagian yaitu urusan Pemerintah Absolute yaitu urusan Pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan urusan Pemerintah Konkuren yaitu urusan Pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Bukan hanya itu urusan Pemerintah Konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah juga terbagi atas dua kriteria yaitu urusan Pemerintah wajib dan urusan Pemerintah pilihan, dimana salah satu tugas urusan Pemerintahan pilihan adalah urusan Pemerintah dibidang

² Riyas Rasyid. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT.Mutiara Sumber Widia, Jakarta. 2002. hal. 19.

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan urusan Pemerintah dibidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi di Daerah Kabupaten/Kota menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Untuk kasus Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) sendiri yang termasuk kedalam pemanfaatan energi dan sumber daya mineral dibidang pertambangan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah seharusnya diatur oleh Pemerintah Pusat. Namun kenyataan dilapangan pada saat ini masih belum adanya upaya atau aturan baru yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur permasalahan PETI itu sendiri dikarenakan kasus ini bersifat ilegal atau tidak memiliki perizinan resmi dari Pemerintah. Oleh karena itu kewenangan untuk mengatur kegiatan PETI tersebut masih menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi.

Walaupun kegiatan PETI sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, namun keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin tersebut masih saja berlangsung sampai saat ini.⁴

Pasal 66 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Kegiatan pertambangan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dikelompokkan sebagai berikut :

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

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

Pasal 3 Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan :⁵

- a. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. Mengantisipasi isu lingkungan global.

⁵Pasal 3 Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Adapun kewenangan terhadap keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin tersebut diatur dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Tim Terpadu Penertiban Pertambangan Emas Liar Tanpa Izin (PETI) yang bertugas untuk melakukan penertiban dan pengawasan terhadap pelaku dan kegiatan PETI yang ada diseluruh Kabupaten Kuantan Singingi dengan kedudukan Tim Terpadu. Adapun rincian tugas dari Tim Terpadu adalah sebagai berikut :⁶

1. Mengkoordinasikan, memonitoring permasalahan dan perkembangan Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI)
2. Merumuskan, menyusun rencana, persiapan untuk melakukan tindakan penertiban PETI melalui sosialisasi guna meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap kelestarian lingkungan.
3. Melaksanakan tindakan penertiban sesuai dengan prosedur yang berlaku.
4. Melaporkan perkembangan dan hasil pelaksanaan tugas secara berkala kepada Bupati dan unsur pimpinan daerah Kabupaten Kuantan Singingi.

Riau merupakan Provinsi yang memiliki potensi barang tambang yang cukup besar dan belum di kelola dengan baik. Menurut hasil pendapatan Dinas energi dan sumber daya mineral (ESDM) Kuantan Singingi terdata 12.413,37 Ha lahan memiliki kandungan emas alluvial baik di daratan maupun diperbukitan.⁷

Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) memang kini menjadi ancaman bagi semua pihak, baik dari pihak Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi

⁶Surat Keputusan Bupati Kabupaten Kuntan Singingi Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Tim Terpadu Penertiban Pertambangan Emas Liar Tanpa Izin (PETI).

⁷ Al Zuhri, Konflik *Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI) di Desa Petapahan Kecamatan Gunung Toar Kabupaten Kuantan Singingi*, Jom FISIP. Vol 2 No.2 Oktober. 2015. Hlm. 3.

khususnya dan Pemerintah Provinsi Riau pada umumnya maupun masyarakat yang secara langsung terkena dampak PETI berupa kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan hidup menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Terdapat dua Sungai besar yang melintasi wilayah Kabupaten Kuantan Singingi yaitu Sungai Kuantan dan Sungai Singingi. DAS dari 2 sungai tersebut merupakan awal terbentuknya emas di Kabupaten Kuantan Singingi yang merupakan dari hasil endapan alluvial. Penambangan Emas Tanpa Izin sepuluh tahun terakhir ini menjamur di wilayah Kabupaten Kuantan Singingi. Keberadaanya telah menimbulkan berbagai macam perubahan dalam kehidupan masyarakat, baik perubahan positif maupun negatif. Sebelumnya sudah ada penambangan emas yang sifatnya tradisional dan biasa disebut dengan istilah mandulang (mendulang emas). Namun karena pergeseran ilmu dan cara hidup kegiatan mandulang sudah lama ditinggalkan, padahal aktifitas mandulang lebih ramah lingkungan jika dibandingkan dengan aktifitas PETI yang berkembang sekarang. Mungkin salah satu penyebabnya adalah hasil yang didapatkan dari aktifitas mendulang tidak sebanyak cara yang sekarang.

Data Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi, jumlah Penambangan Emas Tanpa Izin ini mencapai 1.150 kapal. Hampir 850 kapal ini melakukan aktivitasnya di Sungai Kuantan yang didiami masyarakat Hulu Kuantan, Kuantan Mudik, Gunung Toar, Kuantan Tengah, Benai, Pangean, Kuantan Hilir, Kuantan

Hilir Seberang, Inuman dan Kecamatan Cereti. Sementara di sepanjang aliran Sungai Singingi ada sekitar 400 kapal PETI, di aliran sungai ini melewati Kecamatan Singingi dan Singingi Hilir. Hanya Kecamatan Logas Tanah Darat dan Pucuk Rantau yang tidak teraliri dua sungai besar ini. Tapi, bukan berarti masyarakat daerah ini aman dari ancaman aktivitas PETI, karena di beberapa titik, aktivitas juga terjadi di beberapa anak sungai yang ada di perkampungan, namun tidak separah aktivitas PETI di Sungai Kuantan dan Singingi. Sungai besar yang menjadi simbol nama Kabupaten Kuansing memang menjadi sumber kehidupan bagi masyarakat sejak dulu. Masyarakat melakukan berbagai aktivitas di kedua sungai ini, seperti mandi, mencuci pakaian, minum, dan mencari ikan. Tapi sekarang, semuanya hilang karena kondisi sungai yang tercemar, airnya keruh, sungai menjadi dangkal, tanaman yang ada di bentaran sungai bertumbangan, belum lagi biota air tawar yang ada di dalam sungai yang terancam kehidupannya atau bahkan punah sama sekali.

Penambangan Emas Tanpa Izin, adalah usaha pertambangan yang dilakukan oleh perseorangan, sekelompok orang atau Perusahaan yang dalam operasinya tidak memiliki izin dari Instansi Pemerintah sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Hasil yang penulis dapatkan dari informasi, terdapat hampir 300 orang melakukan penambangan dengan tradisional dan sedangkan penambang yang menggunakan mekanisme modern terdapat 30 unit alat yang digunakan oleh penambang emas tersebut, yang di antaranya 1 unit alat tersebut ada 3 sampai 6 orang pekerja. Pada umumnya keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yang tidak mengikuti kaidah-kaidah pertambangan yang

benar, sehingga cenderung mengakibatkan kerusakan lingkungan, pemborosan sumber daya mineral dan kecelakaan tambang.

Tabel I.1
 Jumlah Penambangan Emas Tanpa Izin di Kebun Sei Kuko Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016

Divisi	Jumlah PETI			Total
	Rakit Ada Mesin (Operasi)	Rakit Ada Mesin (Operasi)	Rakit Tanpa Mesin	
I	0	1	27	28
II	0	5	0	5
III	0	0	0	-
IV	0	2	0	2
V	0	0	3	3
VI	0	0	8	8
VII	0	0	0	-
Total	0	8	38	46

Sumber : PT. Duta Palma Nusantara Tahun 2016.

Berdasarkan table diatas, dapat dijelaskan bahwa keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) di Kebun Sei Kuko Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016, jumlah keseluruhan ada 46 jumlah Penambangan Emas Tanpa Izin yang beroperasi menggunakan alat tradisional dan mesin besar. Oleh sebab itu keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin tersebut mengakibatkan rusaknya area perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara yang berada di Sei Kuko Kabupaten Kuantan Singingi. Sedangkan alasan penulis mengambil lokasi tersebut dikarenakan lokasi perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara yang berada di Sei Kuko Kabupaten Kuantan Singingi banyak mengalami kerusakan yang diakibatkan oleh keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin, upaya hukum juga telah dilakukan, namun tidak berhasil seluruhnya.

Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) memang sejatinya dilarang menurut ketentuan Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Walaupun kegiatan PETI sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dimana dalam Pasal 158 Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa: “setiap orang yang melakukan pertambangan tanpa izin usaha penambangan, izin pertambangan rakyat, atau izin usaha pertambangan eksplorasi, dipidana penjara 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah), akan tetapi untuk kasus PETI di Kabupaten Kuantan Singingi belum adanya Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi yang mengatur tentang izin pelaksanaan serta area legal (resmi) kawasan pertambangan dikarenakan aktifitas PETI tersebut bersifat ilegal (tidak resmi). Namun masyarakat sekitar tidak mengindahkan aturan tersebut sehingga kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin tersebut masih tetap saja berlangsung. Masyarakat yang melakukan kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin tersebut tidak bekerja sendiri saja, melainkan ada pemodal dari luar yang memberikan modal untuk masyarakat yang ingin bekerja sebagai penambang emas di Kabupaten Kuantan Singingi tersebut, saat ini masyarakat yang melakukan atau tertangkap tangan sedang melakukan kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin saja yang di lakukan penindakan, namun petugas lapangan tidak memproses secara detail asal mula masyarakat ini menambang emas dan alat yang didapat dari mana, sementara pemodal yang memberikan modal kepada masyarakat

tersebut hanya menunggu hasil emas itu saja, dan sangat jarang dilakukan penindakan secara tegas oleh Aparat Penegak hukum.

PT. Duta Palma Nusantara didirikan di Jakarta pada tahun 1987 melalui PT anak perusahaannya. Dutapalma Nusantara, PT. Darmex Agro telah menjadi salah satu yang terbesar budidaya kelapa sawit, produksi, kelompok ekspor di Indonesia. Sebagai salah satu kelompok perintis perusahaan, Darmex Agro memainkan peran penting dalam membuat Indonesia Oil Palm negara terbesar yang memproduksi di dunia. Sejak awal, perusahaan telah berkembang pesat dalam memperoleh lahan untuk perkebunan kelapa sawit, membangun pabrik dan kilang untuk memenuhi permintaan yang luar biasa di dunia untuk komoditas tersebut. Saat ini, perkebunan kami terletak di Riau dan Kalimantan. Dengan total 8 pabrik kelapa sawit di Pekanbaru, Jambi dan Kalimantan, total produksi Crude Palm Oil (CPO) sekitar 36.000 Mt setiap bulan. Sebagian besar produk yang sedang diproses di kilang kami untuk menciptakan turunan lainnya seperti minyak goreng, sabun mie, RBD stearin dan PFAD dll Sementara bisnis inti Darmex Agro di Palm Oil Mills, Perkebunan dan Kilang, portofolio itu telah diperluas untuk mencakup berbagai fasilitas pengolahan dan penyimpanan serta infrastruktur pengiriman.⁸

Fokus penelitian ini di perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara Sei Kuko Kabupaten Kuantan Singingi, karena banyak tanaman yang rusak diakibatkan keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin, kemudian selain merusak

⁸<https://www.translate.com/english/profil-perusahaan-didirikan-di-jakarta-pada-tahun-1987-melalui-pt-anak-perusahaan-nya-dutapalma-nus/31128241>. dikutip melalui internet tanggal 03042017. Jam 15.19.

perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara, kondisi lingkungan juga diperparah dengan adanya keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin tersebut. Adanya kesenjangan antara aturan dengan pelaksanaan dilapangan terhadap Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) di Kabupaten Kuantan Singingi Berdasarkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sehingga hal ini mengakibatkan kerusakan lingkungan sekitar khususnya lokasi yang dijadikan tempat Penambangan Emas Tanpa Izin yang dilakukan oleh masyarakat sekitar maupun Perusahaan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi sesuai dengan uraian di atas, maka peneliti bermaksud mengadakan sebuah penelitian dengan mengambil judul : **“Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) Pada Areal Perkebunan Milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ”**

B. Masalah Pokok

Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan pada latar belakang, maka penulis merumuskan rumusan masalah yang akan dibahas dan dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 ?

2. Apa factor Kendala dalam pemberantasan Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral.
2. Untuk mengetahui factor Kendala Dalam pemberantasan Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara Praktis akademis dan teoritis dengan rincian sebagai berikut :

1. Kegunaan Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam pemberantasan kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan

Singingi untuk mengurangi dampak lingkungan akibat tercemarnya air sungai.

2. Kegunaan Akademis

Sebagai kontribusi penulis terhadap program studi ilmu Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara dalam mengkaji sebuah penelitian lapangan yang berkaitan dengan kasus lingkungan.

3. Kegunaan Teoritis

Sebagai bahan informasi bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti permasalahan yang sama tentunya yang berkaitan dengan Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori ini didalam sebuah penelitian sangat diperlukan untuk mendukung penyusunan karya ilmiah ini, sebagai bagian dari langkah awal penyusun berusaha untuk melakukan telaah pustaka terhadap karya ilmiah yang berkaitan dengan objek yang akan penulis teliti baik dari segi Hukum Administrasi Negara maupun dari segi Administrasi Pengaturan, yang terangkum dalam bentuk buku, jurnal serta tulisan yang terdapat dalam media elektronik (internet). Dalam penelitian ini tentunya penulis harus berangkat dari teori agar apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini lebih terarah dan mempunyai

dasar maupun landasan hukum, untuk itu Penulis akan memaparkan teori atau pendapat para ahli tentang kajian dalam penelitian ini.

1. Negara Hukum

Pada masa *nachtwachkerstaat*, Negara hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Peran Hukum Administrasi Negara sangatlah kecil karena semakin kecil campur tangan Negara dalam masyarakat, semakin kecil pula peran han didalamnya. Dalam konsepsi *legal state* (nama lain Negara penjaga malam), terdapat prinsip *staatsonthounding* atau pembatasan peran Negara dan Pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil ”*the best government is the least government*”. Akibat pembatasan ini administrasi Negara menjadi pasif, inilah mengapa Negara hukum disebut sebagai Negara penjaga malam. Pembatasan ini menyengsarakan kehidupan warga Negara yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial.⁹

Dalam Hukum Tata Negara di atur tentang tujuan Negara, bentuk Negara, bentuk Pemerintahan Negara, lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi Negara, hubungan lembaga-lembaga Negara, wilayah Negara, rakyat dan penduduk Negara, hak-hak dan kewajiban warga Negara dan sebagainya yang sangat luas sekali.¹⁰

Menurut Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk Negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi Pemerintah yakni :

⁹ Ridwan H.R., “*Hukum Administrasi Negara*”, RajaGrafindo Perkasa, Yogyakarta, 2006, hlm. 15.

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*. Prestasi Pustaka, Jakarta.2006. hlm. 202.

1. *Political State* yakni, semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai Pemerintahan.
2. *Legal State* yakni, Pemerintah hanya sebagai pelaksanaan Peraturan.
3. *Welfare State* yakni, tugas Pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum.¹¹

Kewenangan otonomi luas dapat diartikan sebagai keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan bidang Politik Luar Negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang bulat dan utuh dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.¹²

Pada masa *nachtwacherstaat*, Negara hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Peran Hukum Administrasi Negara sangatlah kecil karena semakin kecil campur tangan Negara dalam masyarakat, semakin kecil pula peran han didalamnya. Dalam konsepsi *legal state* (nama lain Negara penjaga malam), terdapat prinsip *staatsonthounding* atau pembatasan peran Negara dan Pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil "*the best government is the least government*". Akibat pembatasan ini administrasi Negara menjadi pasif, inilah mengapa Negara hukum disebut sebagai Negara penjaga malam.

¹¹ Sf Marbun, Moh. Manfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 53.

¹² A.Mallarangeng ,dkk,*Otonomi Daerah Prospektif, Teoritis dan Praktis*, BIGRAF, Publishing, Yogyakarta, 2001. hlm 117.

Pembatasan ini menyengsarakan kehidupan warga Negara yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial.¹³

Dalam Hukum Tata Negara di atur tentang tujuan Negara, bentuk Negara, bentuk Pemerintahan Negara, Lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi Negara, hubungan Lembaga-lembaga Negara, wilayah Negara, rakyat dan penduduk Negara, hak-hak dan kewajiban warga Negara dan sebagainya yang sangat luas sekali.¹⁴

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, ada enam ruang lingkup yang dipelajari dalam studi Hukum Administrasi Negara, yaitu :

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi Negara,
2. Hukum tentang organisasi Negara,
3. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi Negara, terutama yang bersifat yuridis,
4. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi Negara terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan Negara,
5. Hukum administrasi Pemerintahan Daerah dan wilayah, yang dibagi menjadi :
 - a. Hukum administrasi kepegawaian
 - b. Hukum administrasi keuangan
 - c. Hukum administrasi materil

¹³ Ridwan H.R., *Op. Cit.* hlm.15.

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.* hlm. 202.

- d. Hukum administrasi perusahaan Negara
- e. Hukum tentang peradilan administrasi Negara.¹⁵

Ditinjau dari segi perkembangannya, administrasi dapat dibagi atas dua bagian besar yaitu sebagai berikut :

- (1) Administrasi Negara (*Public Administration*)
- (2) Administrasi Privat (*Private Administration*)

Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur Pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara.¹⁶ Dalam deskripsi tentang Hukum Administrasi Negara dan tempatnya dalam ilmu hukum memberikan ciri Hukum Administrasi Negara yakni merupakan untuk sebagian Hukum Administrasi Negara pembatasan terhadap kebebasan Pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka yang harus taat pada Pemerintah, akan tetapi untuk sebagian besar Hukum Administrasi Negara mengandung arti pula, bahwa mereka yang harus taat kepada Pemerintah menjadi membebani berbagai kewajiban yang tegas bagaimana dan sampai mana batasannya, dan berhubungan dengan itu berarti juga bahwa wewenang Pemerintah menjadi luas dan tegas.¹⁷

Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan Peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana

¹⁵Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2012. hlm.9-10.

¹⁶ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm 7

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 25.

administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu Pemerintah.¹⁸

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) secara luas memiliki arti Sistem Penyelenggaraan Negara Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya, sedangkan dalam arti sempit, SANRI adalah idiil Pancasila, Konstitusional- Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, operasional RPMJ Nasional serta kebijakan-kebijakan lainnya.

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia secara simultan berinteraksi dengan faktor-faktor fisik, geografis, demografi, kekayaan alam, idiologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan Hankam. Dalam rangka pencapaian tujuan Negara dan pelaksanaan tugas Negara diselenggarakan fungsi-fungsi Negara yang masing-masing dilaksanakan oleh Lembaga Negara yang telah ditetapkan dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan amandemennya. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara merupakan bagian integral dari sistem Penyelenggaraan Negara. Operasionalisasi dari semua ketentuan-ketentuan dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bagian yang sangat dominan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Berdasarkan perspektif ilmu hukum administrasi, ada dua jenis hukum administrasi, yaitu pertama, hukum administrasi umum (*allgemeem deel*) , Yakni

¹⁸ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm 4.

berkenaan dengan teori teori dan prinsip-prinsip yang berlaku untuk semua bidang hukum administrasi, tidak terikat pada bidang-bidang tertentu, kedua hukum administrasi khusus (*bijzonder deel*), yakni hukum-hukum yang terkait dengan bidang-bidang Pemerintahan tertentu seperti hukum lingkungan, hukum tata ruang, hukum kesehatan dan sebagainya. Sekilas Tentang Negara Hukum Pemikiran atau konsepsi manusia tentang Negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu , meskipun konsep Negara hukum dianggap sebagai konsep universal. Secara embrionik, gagasan Negara hukum telah dikemukakan oleh plato.

Ada tiga unsur dari Pemerintah yang berkonstitusi yaitu pertama, Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, Pemerintah berkonstitusi berarti Pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan Pemerintah despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu Negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan Pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat.

Hukum Administrasi adalah hukum yang mengenai Pemerintah didalam kedudukan, tugas dan fungsinya sebagai administrator Negara. Tugas utama Hukum Administrasi Negara mencari kesejahteraan umum, Pemerintah adalah pengurus harian Negara. Pengertian dari Pemerintah adalah keseluruhan dari jabatan-jabatan didalam suatu Negara yang mempunyai tugas dan wewenang

politik Negara serta Pemerintahan. Beda Pemerintah dengan Pemerintahan adalah Pemerintah merupakan lembaga eksekutif dari Presiden hingga pada Menteri-Menterinya, sedangkan Pemerintahan terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Administrasi dalam arti sempit berarti segala kegiatan tulis-menulis, catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-mengetik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis ketatausahaan belaka.¹⁹

2. Hukum Pertambangan

Istilah hukum pertambangan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *mining law*. Menurut ensiklopedia Indonesia, hukum pertambangan adalah hukum yang mengatur tentang penggalian atau pertambangan bijih-bijih dan meinerall-mineral dalam tanah. Definisi ini hanya difokuskan pada aktivitas penggalian atau pertambangan bijih-bijih. Penggalian atau pertambangan merupakan usaha untuk menggali berbagai potensi-potensi yang terkandung di dalam perut bumi. Dalam definisi diatas juga tidak terlihat hubungan antara pemerintah dengan subjek hukum. padahal untuk menggali bahan tambang itu diperlukan perusahaan atau badan hukum yang megelolanya. Dalam *black law dictionary*, *mining law* diartikan sebagai “ *the act of appropriating a mining claim (parcel of land containing precious metal in its soil or rock) according to certain astablished rule*”. Artinya, hukum pertambangan adalah ketentuan yang khusus yang mengatur hak menambang (bagian dari tanah yang mengandung logam berharga di dalam tanah atau bebatuan) menurut aturan-aturan yang ditetapkan. Definisi ini difokuskan kepada hak masyarakat semata-mata untuk melakukan

¹⁹ Rahardjo Adi Sasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm 98 dan 99.

penambangan pada sebidang tanah atau bebatuan yang ditentukan. Sementara itu, hak menambang adalah hak untuk melakukan kegiatan penyelidikan dan hak untuk melakukan kegiatan eksploitasi. Objek kajian hukum pertambangan tidak hanya mengatur hak penambang semata-mata, tetapi juga mengatur kewajiban penambang kepada Negara.²⁰

Menurut H. Salim H.S, hukum pertambangan adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan Negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang dan atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian (tambang).²¹ Kaidah dalam hukum pertmbangan dibedakan menjadi dua macam, yaitu kaidah hukum pertambangan tertulis dan kaidah hukupertambangan tidak tertulis. Hukum pertambangan tertulis adalh kaidah-kaidah hukum yang terkandung dalam Peraturan Perundang-undangan, traktat dan yurisprudensi.

Hukum pertambangan tidak tertulis merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Bentuknya tidak tertulis dan sifatnya lokal, artinya hanya berlaku dalam masyarakat setempat. Ada tiga unsur penting dalam definisi hukum pertambangan yaitu adanya kaidah hukum, adanya kewenangan Negara dalam pengelolaan bahan galian, dan adanya hubungan hukum antara Negara dengan orang dan/atau badan hukum dalam pengusahaa bahan galian.

Kegiatan penambangan bisa berupa eksplorasi, eksploitasi, pengolahan atau pemurnian, pengangkutan mineral bahan tambang. Menurut S.E. Rahim,

²⁰<http://everythingaboutvanrush88.blogspot.co.id/pengertian-hukum-pertambangan-dan-ruang.html>. dikutip melalui internet. tanggal 07 Agustus 2016. Jam. 10.11.

²¹ Salim HS. *Hukum Pertambangan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2005. hlm.8.

penggolongan bahan-bahan galian adalah sebagai berikut : Golongan A; merupakan bahan galian strategis, yaitu strategis untuk perekonomian Negara serta pertahanan dan keamanan negara. Golongan B merupakan bahan galian vital yaitu dapat menjamin hajat hidup orang banyak, contohnya : besi, tembaga, emas, perak dan lain-lain. Adapun golongan C bukan merupakan bahan galian strategis ataupun vital, karena sifatnya tidak langsung memerlukan pasaran yang bersifat Internasional, contohnya : marmer, batu kapur, tanah liat, pasir yang sepanjang tidak mengandung unsur mineral.²²

Hukum pertambangan tidak pernah terlepas dari bagian lingkungan hidup merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar tetap dapat menjadi sumber penunjang hidup bagi manusia dan makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri. Dewasa ini, kejahatan lingkungan sering terjadi di sekeliling lingkungan kita, namun semua itu tanpa kita sadari. Misalnya saja pada pertambangan, pertambangan merupakan usaha untuk menggali berbagai potensi-potensi yang terkandung dalam perut bumi.²³

Setiap kegiatan manusia akan menambah materi atau energi pada lingkungan. Apabila materi atau energi itu membahayakan, atau mengancam kesehatan manusia, miliknya atau sumber daya, baik langsung maupun tidak langsung dikatakan terjadi pencemaran.²⁴

²² S.E. Rahim. *Pengendalian Erosi Tanah Dalam Rangka Pelestarian Lingkungan Hidup*, Edisi Pertama. Jakarta : Bumi Aksara, 2003.hlm. 7.

²³ Salim HS. *Hukum Pertambangan Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.2004. Hlm. 7.

²⁴Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan (Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia)*.Cet:3 (Bandung :PT.Alumni,2001) hlm.154.

Masalah pencemaran merupakan suatu masalah yang sangat populer, banyak dibahas oleh kalangan masyarakat di seluruh permukaan bumi ini. Masalah pencemaran merupakan suatu masalah yang sangat perlu mendapat penanganan secara serius oleh semua pihak untuk dapat menanggulangi akibat buruk yang terjadi karena pencemaran, bahkan sedapat mungkin untuk dapat mencegah jangan sampai terjadi pencemaran lingkungan.

Pencemaran lingkungan terjadi bila daur materi dalam lingkungan hidup mengalami perubahan, sehingga keseimbangan dalam hal struktur maupun fungsinya terganggu. Ketidakseimbangan struktur dan fungsi daur materi terjadi karena proses alam atau juga karena perbuatan manusia. Dalam abad modern ini banyak kegiatan atau perbuatan manusia untuk memenuhi kebutuhan biologis dan kebutuhan teknologi sehingga banyak menimbulkan pencemaran lingkungan.

Lingkungan biasanya diartikan sebagai sesuatu yang ada di sekeliling kehidupan atau organisme. Lingkungan adalah kumpulan dari segala sesuatu yang membentuk kondisi dan akan mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung baik kepada kehidupan dalam bentuk individual maupun komunitas pada tempat tertentu. Masalah pencemaran merupakan suatu masalah yang sangat populer, banyak dibahas oleh kalangan masyarakat di seluruh dunia ini. Masalah pencemaran merupakan suatu masalah yang sangat perlu mendapat penanganan secara serius oleh semua pihak untuk dapat menanggulangi akibat buruk yang terjadi karena pencemaran, bahkan sedapat mungkin untuk dapat mencegah jangan sampai terjadi pencemaran lingkungan. Pencemaran lingkungan terjadi bila daur materi dalam lingkungan hidup mengalami perubahan, sehingga

keseimbangan dalam hal struktur maupun fungsinya terganggu. Ketidakstrukturan dalam fungsi daur materi terjadi karena proses alam atau juga karena perbuatan manusia.

Pencemaran lingkungan dapat dibedakan menjadi beberapa jenis antara lain pencemaran air, udara dan tanah :²⁵

a) Pencemaran Air

Air merupakan kebutuhan pokok manusia. Air digunakan untuk minum, masak dan menuci. Namun, manusia tidak mampu menjaga kualitas air yang ada di bumi. Hal ini bisa terlihat dari maraknya berita pencemaran air di berita seperti tumpukan sampah di kali atau sungai. Pencemaran air dapat disebabkan oleh limbah rumah tangga, pestisida, limbah anorganik dan pupuk. Dalam penelitian ini pencemaran air yang dimaksud yaitu pencemaran yang dilakukan oleh adanya kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yang dilakukan setiap hari oleh masyarakat dan mengakibatkan pencemaran air, sehingga air tersebut yang biasanya digunakan oleh masyarakat untuk kebutuhan sehari-hari, namun dengan adanya pencemaran air tersebut masyarakat tidak lagi menggunakan air sungai tersebut untuk kebutuhan sehari-hari.

b) Pencemaran Udara

Pencemaran udara merupakan pemandangan yang dihadapi manusia setiap harinya. Pencemaran udara umumnya dihasilkan oleh pembakaran bahan bakar fosil yang tidak sempurna, seperti pembakaran batubara, kayu, minyak dan gasolin. Polutan gas yang masuk ke udara berasal dari aktivitas manusia atau terjadi secara

²⁵Mentari Apriyani, *artikel-pencemaran-lingkungan.html* dikutip melalui internet. Tanggal 09 September 2016. Jam. 10.16.

alami. Polutan gas ini mengandung karbon dioksida, karbon monoksida, timah, nitrogen oksida, dan sulfur dioksida.

c) Pencemaran Tanah

Pencemaran tanah ini berasal dari limbah rumah tangga, limbah industri dan limbah pertanian. Sampah merupakan bahan pencemar utama dalam limbah rumah tangga. Dapat kita lihat banyak sampah yang berserakan dimana-mana. Hujan asam yang terjadi akibat aktivitas industri dapat menyebabkan mineral berbaaya terlepas dari ikatannya dan kondisi pH tanah menjadi rendah. Penggunaan pupuk kimia yang tidak terkendali menyebabkan tanah kehilangan zat haranya sehingga produktivitas pertanian menurun. Ditambah dengan masuknya pestisida ke dalam tanah akan berdampak ke berbagai makhluk hidup lewat rantai makanan.

Melihat keadaan bumi kita yang sudah dipenuhi dengan pencemaran. Manusia sebagai faktor penyebab pencemaran lingkungan, harus mengubah perilakunya terhadap lingkungan. Manusia harus menjaga dan melestarikan lingkungan, bukan merusaknya. Karena pencemaran lingkungan menjadi permasalahan yang dapat mengganggu aktivitas manusia di bumi. Manusia dapat memulainya dengan berbagai macam kegiatan cinta lingkungan. Yang paling penting adalah kesadaran dari dalam diri sendiri karena semua upaya yang dilakukan untuk mengurangi pencemaran lingkungan tidak akan berjalan tanpa adanya kesadaran manusia terhadap lingkungan.

3. Pengawasan dan Perizinan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan,²⁶ yang artinya : “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.*” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana)”).

Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengandalkan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Karena itu bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah satu yang benar tetapi lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan. Kata mengawasi dapat diartikan sebagai melihat dan memperhatikan. Sedangkan kata kendali diartikan kekang, pengendalian berarti pengekangan, dan kata pengendali diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan.

Adapun format system pengawasan menurut Siswanto Sunarmo meliputi dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan di Daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas interen Pemerintah.

²⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 37.

Hasil pembinaan dan pengawasan tersebut digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh Pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.²⁷

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut:²⁸ “Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/plan)”. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan tersebut dan dapat diperbaiki dan jangan sampai kesalahan itu sampai terulang kembali”.²⁹ Dalam hal pengawasan terhadap perbuatan alat administrasi Negara, Muchsan membagi dua pengawasan yakni, yang bersifat preventif dan yang bersifat represif.

Pertama, pengawasan preventif, seperti yang dikatakan oleh Logemann, bahwa Negara adalah organisasi jabatan, sedangkan tugas, wewenang dan hak jabatan dijalankan oleh perorangan yang disebut aparat Pemerintah, maka konklusinya perwujudan Pemerintahan ini nampak dari aksi dan interaksi aparat Pemerintah ini. Dengan kata lain, baik tidaknya atau bersih atau tidaknya pengelolaan Pemerintahan akan dapat dilihat dari bersih tidaknya aksi serta interaksi para aparat Pemerintah itu sendiri.³⁰

²⁷ Siswanto Sunarmo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 109.

²⁸ *Ibid*, hlm. 38.

²⁹ *Ibid*, hlm. 37.

³⁰ *Ibid*.

Kedua, pengawasan yang bersifat represif, menjadi suatu ketentuan dalam ilmu hukum, apabila terjadi sesuatu yang menggoyahkan tata hidup bermasyarakat, haruslah dilakukan tindakan terhadap pelaku perbuatan yang menyebabkan goyahnya tersebut, sehingga keseimbangan dapat dipulihkan.³¹

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan sarjana agar Hukum Administrasi dapat dijalankan dengan baik, artinya dilaksanakan sesuai dengan koridor hukum yang berlaku, antara lain yaitu :

1. Pengawasan bahwa organ Pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan Undang-Undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.
2. Penerapan kewenangan sanksi Pemerintah.

Pendapat P. Nicolai hampir sama dengan Teori Berge seperti dikutip Philipus M. Hadjon, yang menyatakan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi : pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Di samping pendapat kedua diatas Paulus E. Lotulung, mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan atau organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ektern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan

³¹ *Ibid.*

oleh badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintahan sendiri. Sedangkan kontrol ektern adalah pengawasan yang dilakukan oleh oragn atau lembaga yang secara organisatoris atau struktural berda di luar Pemerintahan.

Agar Hukum Administrasi Negara tidak mengalami kemacetan dalam pelaksanaannya, maka ada satu lagi yaitu sanksi. Sanksi disini merupakan bagian penting dalam setiap Perundang-undangan. Bahkan J.B.J.M. tan Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari kelancaran atau penegakan Hukum Administrasi. Sanksi akan menjamin penegakan Hukum Administrasi karena sanksi salah satu intsrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga Negara pada umumnya dan khususnya Instansi Pemerintah. Oleh sebab itulah sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada nama hukum tertentu. Sanksi-sanksi yang dimaksudkan di atas antara lain :

1. *Bestuursdwang* (paksaan Pemerintah).

Bestuursdwang dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata (*feitelijke handeling*) dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaedah hukum administrasi atau (bila masih) melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan Undang-Undang. Penerapan sanksi ini jelas harus atas Peraturan Perundang-Undangan yang tegas

2. Penarikan kembali keputusan atau ketetapan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi).

Penarikan kembali suatu keputusan atau ketetapan yang menguntungkan tidak terlalu perlu pada suatu Peraturan Perundang-Undangan. Hal itu tidak termasuk apabila keputusan atau ketetapan tersebut berlaku untuk waktu yang tidak tertentu dan menurut sifatnya “dapat di akhiri” atau ditarik kembali (izin, subsidi berskala). Tanpa suatu dasar hukum yang tegas untuk itu penarikan kembali tidak dapat diadakan secara berlaku surut. Karena bertentangan dengan azas hukum, tapi kebanyakan Undang-Undang modern, kewenangan penarikan kembali sebagai sanksi diatur dengan tegas.

3. Pengenaan denda administratif.

Pengenaan sanksi administratif, terutama terkenal di dalam hukum pajak yang menyerupai penggunaan suatu sanksi pidana (juga harus atas landasan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku)

4. Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*).

Dalam pengenaan sanksi ini Pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Menurut Ridwan H.R dalam Prajudi Atmosudirjo bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat³². Adapun mengenai tujuan perizinan hal ini tergantung pada kenyataan yang dihadapi. Kragaman peristiwa kongkrit menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:³³

³² H.R. Ridwan H.R, *Op Cit*, hlm 167.

³³ Philip M. Hadjon. *Pengantar hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya. 1993, hlm 7.

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan sturen) aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin mendirikan bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin menghuni daerah padat penduduk).
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas (izin berdasarkan *drank en herocawet*). Pengurus harus memenuhi syarat tertentu”.

Hukum perizinan adalah merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Adapun yang dimaksud dengan perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada di bidang Hukum Publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun Badan Hukum terhadap masalah yang dimohonkan.

Menurut Sri Pudyatmoko izin seringkali mempunyai arti yang begitu penting bagi pemegangnya (pelaku kegiatan) dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan Pemerintah maupun dengan pihak lain. Sri Pudyatmoko mengemukakan beberapa urgensi izin, misalnya sebagai landasan hukum, instrumen untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan, dan sebagai alat bukti dalam hal klaim.³⁴

³⁴ Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 22.

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan syah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.³⁵

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang- Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan- ketentuan larangan Peraturan Perundang- undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan- tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.³⁶

Perizinan berfungsi sebagai fungsi penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Wujud dari ketetapan ini salah satunya adalah Izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin

³⁵ Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

³⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 167-168.

termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Izin merupakan ketetapan, dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku, yaitu : (1) persyaratan, (2) hak dan kewajiban, (3) tata cara (prosedur), (4) jangka waktu berlaku, (5) waktu pelayanan, (6) biaya, (7) mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa, dan (8) sanksi.³⁷

Tujuan perizinan adalah untuk pengendalian dan pengawasan pemerintah terhadap aktivitas dalam hal-hal tertentu yang ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, Adrian Sutedi dalam bukunya yang berjudul Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik mengemukakan sifat izin, yang isi atau substansinya memiliki beberapa sifat.³⁸

- a. Izin bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

³⁷ Adrian Sutedi, *Op. Cit.* hlm. 180.

³⁸ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*

- b. Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana Peraturan Perundang-undangan mengaturnya. Contoh dari izin yang bersifat terikat adalah IMB, izin HO, izin usaha industri, dan lain-lain
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi augerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti yang bersangkutan memiliki hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya SIM, SIUP, SITU dan lain-lain
- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Selain itu izin yang bersifat memberatkan juga merupakan izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya izin yang diberikan kepada perusahaan tertentu, bagi masyarakat yang tinggal di sekitarnya yang merasa dirugikan, izin tersebut adalah beban.
- e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku

untuk mendirikan bangunan dan berakhir pada saat bangunan selesai didirikan.

- f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan
- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM).
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin, misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

Faktor pendorong kehadiran PETI dapat dikelompokkan menjadi :³⁹

1. Faktor Sosial , yaitu : Keberadaan penambang tradisional oleh masyarakat setempat yang telah berlangsung secara turun - temurun. Hubungan yang kurang harmonis antara pertambangan resmi/berizin dengan masyarakat setempat. Penafsiran keliru tentang reformasi yang diartikan sebagai kebebasan tanpa batas.
2. Faktor Hukum, yaitu ketidaktahuan masyarakat terhadap peraturan perundang- undangan yang berlaku dibidang pertambangan. Kelemahan Peraturan Perundang-undangan di bidang pertambangan, yang antara lain tercermin dalam kekurang berpihakan kepada kepentingan masyarakat luas dan tidak adanya teguran terhadap pertambangan resmi/berizin yang

³⁹ <http://koperindag.karokab.go.id/index.php/5-pertambangan-tanpa-izin-peti-dan-karakteristiknya>. dikutip melalui internet tanggal 13112016. Jam. 13.12.

tidak memanfaatkan wilayah usahanya (lahan tidur). Kelemahan dalam penegakan hukum dan pengawasan.

3. Faktor Ekonomi, yaitu : Keterbatasan lapangan kerja dan kesempatan berusaha yang sesuai dengan tingkat keahlian/ ketrampilan masyarakat bawah. Kemiskinan dalam berbagai hal, miskin secara ekonomi, pengetahuan, dan ketrampilan. Keberadaan pihak ketiga yang memanfaatkan kemiskinan untuk tujuan tertentu, yaitu penyanggah dana (cukong), *backing* (oknum aparat) dan LSM. Krisis ekonomi berkepanjangan yang melahirkan pengangguran terutama dari kalangan masyarakat bawah. Penemuan cadangan baru oleh perusahaan tambang resmi/ berizin.

Masalah penegakan hukum adalah merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap masyarakat. Walaupun kemudian setiap masyarakat dengan karakteristiknya masing-masing, mungkin memberikan corak permasalahannya tersendiri di dalam kerangka penegakan hukumnya. Namun setiap masyarakat mempunyai tujuan yang sama, agar di dalam masyarakat tercapai kedamaian sebagai akibat dari penegakan hukum yang formal.

Kedamaian tersebut dapat diartikan bahwa di satu pihak terdapat ketertiban antar pribadi yang bersifat ekstern dan di lain pihak terdapat ketenteraman pribadi intern. Demi tercapainya suatu ketertiban dan kedamaian maka hukum berfungsi untuk memberikan jaminan bagi seseorang agar kepentingannya diperhatikan oleh setiap orang lain. Jika kepentingan itu terganggu, maka hukum harus melindunginya, serta setiap ada pelanggaran hukum. Oleh karenanya hukum itu

harus dilaksanakan dan ditegakkan tanpa membeda-bedakan atau tidak memberlakukan hukum secara diskriminatif.

Karakteristik hukum sebagai kaedah selalu dinyatakan berlaku umum untuk siapa saja dan di mana saja dalam wilayah negara, tanpa membeda-bedakan. Meskipun ada pengecualian dinyatakan secara eksplisit dan berdasarkan alasan tertentu yang dapat diterima dan dibenarkan. Pada dasarnya hukum itu tidak berlaku secara diskriminatif, kecuali oknum aparat atau organisasi penegak hukum dalam kenyataan sosial telah memberlakukan hukum itu secara diskriminatif. Akhirnya penegakan hukum tidak mencerminkan adanya kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Penegakan hukum, tekanannya selalu diletakkan pada aspek ketertiban. Hal ini mungkin sekali disebabkan oleh karena hukum diidentikkan dengan penegakan Perundang-undangan, asumsi seperti ini adalah sangat keliru sekali, karena hukum itu harus dilihat dalam satu sistem, yang menimbulkan interaksi tertentu dalam berbagai unsur sistem hukum.⁴⁰

Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat.

⁴⁰<https://rahmanjambi43.wordpress.com/makalah-teori-penegakan-hukum-yang-menjamin-kepastian-hukum/dikutip> melalui internet tanggal 30 Agustus 2016. Jam. 17.42.

Dalam kondisi yang demikian ini, masyarakat hanya menginginkan adanya suatu kepastian hukum, yaitu adanya suatu peraturan yang dapat mengisi kekosongan hukum tanpa menghiraukan apakah hukum itu adil atau tidak. Kenyataan sosial seperti ini memaksa Pemerintah untuk segera membuat peraturan secara praktis dan pragmatis, mendahulukan bidang-bidang yang paling mendesak sesuai dengan tuntutan masyarakat tanpa perkiraan strategis, sehingga melahirkan Peraturan-peraturan yang bersifat tambal sulam yang daya lakunya tidak bertahan lama. Akibatnya kurang menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Sebaiknya mekanisme dan prosedur untuk menentukan prioritas revisi atau pembentukan Undang-Undang baru, masyarakat harus mengetahui sedini mungkin dan tidak memancing adanya resistensi dari masyarakat, maka setidaknya dilakukan dua macam pendekatan yaitu pendekatan sistem dan pendekatan kultural politis. Melalui pendekatan sistem prioritas revisi atau pembentukan Undang-Undang baru, harus dilihat secara kontekstual dan konseptual yang bertalian erat dengan dimensi-dimensi *geopolitik*, *ekopolitik*, *demopolitik*, *sosipolitik* dan *kratopolitik*. Dengan kata lain politik hukum tidak berdiri sendiri, lepas dari dimensi politik lainnya, apalagi jika hukum diharapkan mampu berperan sebagai sarana rekayasa sosial. Kepicikan pandangan yang hanya melihat hukum sebagai alat pengatur dan penertib saja, tanpa menyadari keserasian hubungannya dengan dimensi-dimensi lain, akan melahirkan produk dan konsep yang kaku tanpa cakrawala wawasan dan pandangan sistemik yang lebih luas dalam menerjemahkan perasaan keadilan hukum masyarakat

Pada taraf dan situasi seperti ini, kesadaran moral warga masyarakat tentu saja tidak akan lagi selalu sama dan sebangun dengan kesadaran hukum rakyat. Hukum yang dikembangkan dari cita pembaharuan dan pembangunan Negara-Negara Nasional pun karenanya akan memerlukan dasar legitimasi lain, yang tak selamanya dipungut begitu saja dari legitimasi moral rakyat yang telah ada selama ini. Hukum-hukum ekonomi, lalu lintas dan tata kota yang mendasarkan diri maksud-maksud pragmatis jelaslah kalau terlepas dari kesadaran moral tradisional.⁴¹

Penegakan hukum sebagai suatu proses yang pada hakikatnya merupakan penerapan direksi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum akan tetapi mempunyai unsur-unsur penilaian pribadi (*Wayne La-Favre*). Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, melahirkan dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴²

Bicara masalah pengawasan terhadap keberadaan aktivitas Penambangan Emas Tanpa Izin, maka tidak terlepas dari penegakan hukum dari aparat hukum maupun Pemerintah Daerah. Dalam penegakan hukum, ada beberapa Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah :⁴³

⁴¹Soetandyo Wignjosoebroto, "*Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*", Cetakan Pertama, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hlm. 380.

⁴² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012.hlm. 5.

⁴³Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Cetakan Kelima.Jakarta : Raja Grafindo Persada 2004.hlm.42.

a. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor Penegakan Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan computer, dalam

tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan

e. Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Selain sebagai control sosial, hukum juga berfungsi sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau biasa disebut *social engineering*. Alat pengubah masyarakat yang dimaksudkan oleh Roscoe Pound, dianalogikan sebagai suatu proses mekanik. Hal itu terlihat dengan adanya perkembangan industry dan

transaksi- transaksi bisnis yang memperkenalkan nilai dan norma baru. Peran pengubah tersebut dipegang oleh Hakim melalui interpretasi dalam mengadili kasus yang dihadapinya secara seimbang (*balance*).⁴⁴

Peningkatan kesadaran hukum seyogianya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum- hukum tertentu, misalnya Peraturan Perundang- Undangan tertentu mengenai zakat, pajak, dan seterusnya. Peraturan dimaksud, dijelaskan melalui penerangan dan penyuluhan hukum, mungkin hanya perlu dijelaskan Pasal- Pasal tertentu dari suatu Peraturan Perundang- Undangan, agar masyarakat merasakan manfaatnya. Penerangan dan penyuluhan hukum harus disesuaikan dengan masalah- masalah hukum yang ada dalam masyarakat pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum.⁴⁵

E. Konsep Operasional

Untuk menghindari kesalahan dalam menafsirkan dan memahami arah kajian ini, maka diberikan penjelasan atas istilah- istilah yang digunakan sesuai dengan maksud dan tujuan yang sebenarnya.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Eksistensi adalah keberadaan, kehadiran yang mengandung unsur bertahan. Sedangkan menurut Abidin Zaenal, eksistensi adalah :“Eksistensi adalah suatu proses yang dinamis, suatu, menjadi atau mengada. Ini sesuai dengan asal kata eksistensi itu sendiri, yakni exsistere,

⁴⁴ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika. Jakarta. 2014, hlm. 24.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 69.

yang artinya keluar dari, melampaui atau mengatasi. Jadi eksistensi tidak bersifat kaku dan terhenti, melainkan lentur atau kenyal dan mengalami perkembangan atau sebaliknya kemunduran, tergantung pada kemampuan dalam mengaktualisasikan potensi-potensinya”.⁴⁶ Eksistensi yang dimaksud penulis yaitu keberadaan aktivitas Penambangan Emas Tanpa Izin yang dilakukan oleh masyarakat dan menimbulkan akibat kerusakan lingkungan sesuai dengan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sedangkan menurut Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin yang dilakukan oleh masyarakat tersebut telah melanggar Pasal 158 Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa: “setiap orang yang melakukan pertambangan tanpa izin usaha penambangan, izin pertambangan rakyat, atau izin usaha pertambangan eksplorasi, dipidana penjara 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

Lingkungan menurut Pasal 1 ayat 1 Undang- Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan ‘Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.’⁴⁷ Lingkungan yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu lingkungan tempat kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yang

⁴⁶ Zainal Abidin, *Analisis Eksistensial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2007. Hlm.16.

⁴⁷ 1 ayat 1 Undang- Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

dilakukan oleh masyarakat yang mengakibatkan kerusakan lingkungan disekitar lokasi penambangan tersebut.

Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) adalah usaha pertambangan yang dilakukan oleh perseorangan, sekelompok orang atau Perusahaan yang dalam operasinya tidak memiliki izin dari Instansi Pemerintah sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Sementara maksud Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat sebagai mata pencaharian untuk mencari biji Emas kemudian dijual, namun kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut tidak memiliki legalitas dari Instansi terkait.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.⁴⁸ Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang menyebabkan penegakan hukum yaitu factor hukum, factor penegakan hukum, factor sarana atau fasilitas pendukung, factor masyarakat, dan factor kebudayaan. Penegakan hukum yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu terkait dengan pengawasan serta penegakan hukum terhadap keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin yang dilakukan oleh masyarakat di kawasan Perkebunan PT. Duta Palma Nusantara Sei Kuko Kabupaten Kuntan Singingi.

⁴⁸ Dellyana, Shant, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty. 1998. Hlm.32.

F. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian agar memiliki unsur ilmiah tentunya harus diandasi dengan adanya metode penelitian. Agar memperoleh data yang akurat dan relevan dengan Penelitian ini, maka Penulis menggunakan metode, sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini tergolong kedalam jenis penelitian observasional research dengan cara survey, yaitu penelitian yang dilakukan langsung dilokasi penelitian dengan cara wawancara dan kuesioner dengan para responden yang dijadikan sampel untuk mengumpulkan data yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan karya ilmiah. Apabila dilihat dari sudut sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif yakni suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan suatu gambaran terhadap suatu permasalahan yang diteliti.

2. Obyek Penelitian

Secara ilmiah objek penelitian ini menjelaskan secara singkat mengenai Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dengan alasan bahwa penambangan Emas Tanpa Izin yang dilakukan oleh masyarakat tersebut tidak ada henti- hentinya, bahkan setiap harinya mengalami peningkatan, padahal aturan telah jelas didalam Pasal 158 Undang- Undang tersebut dijelaskan bahwa: “setiap orang yang melakukan pertambangan

tanpa izin usaha penambangan, izin pertambangan rakyat, atau izin usaha pertambangan eksplorasi, dipidana penjara 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kuantan Singingi dengan alasan bahwa banyaknya aktivitas Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yang mengakibatkan kerusakan lingkungan disekitar penambangan tersebut, dan sampai saat ini walaupun dalam Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah diatur secara jelas larangan untuk melakukan kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin yang berakibat pada kerusakan lingkungan khususnya disekitar lokasi penambangan tersebut. Fokus penelitian ini yaitu di Perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara yang berada di Sei Kuko Kabupaten Kuantan Singingi banyak mengalami kerusakan diakibatkan oleh keberadaan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI), sehingga selain merusak perkebunan, juga memperburuk kondisi lingkungan sekitar lokasi penambangan.

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri- ciri yang sama.⁴⁹Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam

⁴⁹Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 118

menentukan penelitian.⁵⁰ Adapun responden yang penulis jadikan dalam penelitian ini dengan cara wawancara mendalam adalah : Masyarakat, Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Kuantan Singingi, Kepala Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Kuantan Singingi dan Manager Kebun. Namun kemungkinan jumlah responden yang penulis jadikan untuk wawancara bisa bertambah seiring dengan kebutuhan dalam penelitian ini. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada table dibawah ini :

Tabel I.2
 Jumlah Populasi dan Sampel Responden Penelitian

No	Sub Populasi	Populasi	Sampel
1	Masyarakat : Mantan PETI Terkena Dampak PETI	58 321	5 12
2	Kepala Dinas Pertambangan dan Energi	1	1
3	Kepala Badan Lingkungan Hidup	1	1
4	Manager Kebun	1	1
Jumlah		382	20

Sumber : Data Olahan Penulis Tahun 2016.

Sementara responden yang penulis jadikan bahan pengumpulan data dengan cara kuesioner yaitu masyarakat mantan Penambangan Emas Tanpa Izin berjumlah 58 orang dan masyarakat yang terkena imbas secara langsung terhadap aktivitas Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) di Kabupaten Kuantan Singingi berjumlah 321 orang Dalam menetapkan sampel, metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu : dengan Metode Random, metode ini digunakan

⁵⁰*Ibid*, hlm. 119

dengan cara menetapkan sejumlah sampel untuk mewakili jumlah populasi yang ada, dengan terlebih dahulu sampelnya ditetapkan secara acak oleh peneliti.⁵¹

5. Data dan Sumber Data

Data dan sumber data dalam penelitian yang bertipe observational research sebagai sumber data adalah data primer dan data sekunder, yang selanjutnya dapat dideskripsikan Bahan- bahan yang dijadikan sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden dengan menggunakan teknik wawancara dan meninjau kelokasi penelitian. Data primer yang penulis peroleh yaitu data yang penulis lihat dilapangan, data yang penulis peroleh dari informasi dll. Informan yang dijadikan sumber dalam penelitian ini dinilai mampu memberikan informasi yang akurat. Data primer ini diperoleh dari responden yang dijadikan sebagai pengumpul data yaitu Masyarakat mantan Penambangan Emas Tanpa Izin berjumlah 5 orang dan 12 orang masyarakat yang terkena dampak Penambangan Emas Tanpa Izin yang dianggap dapat mewakili, Kepala Dinas Pertambangan dan Energi, Kepala Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Kuantan Singingi dan Manager Perkebunan PT. Duta Palma Nusantara.
- b. Data Skunder, yaitu data yang diperoleh dari buku- buku, bahan bacaan dan Peraturan Perundang- undangan serta data- data lapangan yang perlu

⁵¹Lihat Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau 2015. Hlm. 12.

untuk dimasukkan dalam penelitian ini. Data skunder ini diperoleh melalui dokumentasi yang berada di Dinas Pertambangan dan Energi dan Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Kuantan Singingi dan PT. Duta Palma Nusantara yang terkait dengan permasalahan Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

6. Alat Pengumpul Data

- a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan Tanya jawab langsung kepada responden untuk memperoleh data yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Wawancara yang penulis lakukan terhadap responden yaitu dengan Kepala Dinas Pertambangan dan Energi, Kepala Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Kuantan Singingi dan Manager Kebun. Namun tidak menutup kemungkinan jumlah responden akan bertambah seiring dengan permasalahan yang terkait dengan Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- b. Kuesioner yaitu kegiatan menyusun daftar pertanyaan secara tertulis sesuai dengan pokok permasalahan untuk disebarakan kepada responden terpilih dan diisi berdasarkan alternative jawaban yang telah disediakan oleh

peneliti. Kuesioner ini dilakukan terhadap masyarakat yang dianggap mengetahui tentang aktivitas Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yaitu masyarakat yang terkena imbas secara langsung terhadap Penambangan liar tersebut. Kuesioner tersebut disebarakan kepada 17 orang masyarakat untuk dapat mewakili, sub populasi 5 orang sebagai mantan Penambangan Emas Tanpa Izin dan 12 orang masyarakat yang terkena dampak Penambangan Emas Tanpa Izin yang dianggap dapat mewakili hasil dari kuesioner tersebut dibuat dalam bentuk table dan dianalisis.

7. Analisis Data

Penulis menganalisis data yang diperoleh dari lapangan selanjutnya diolah dan hasil kuesioner yang telah penulis sebarakan kepada masyarakat sebagai responden sebanyak 17 orang responden tersebut kemudian di isi dan hasil jawaban responden tersebut disajikan dalam bentuk angka dan persentase kemudian dianalisis sesuai dengan jawaban responden. Sedangkan data yang diperoleh dari hasil wawancara selanjutnya akan penulis olah dalam bentuk uraian kalimat. Data yang diperoleh dari Wawancara yang penulis lakukan terhadap responden yaitu dengan Kepala Dinas Pertambangan, Energi dan Kepala Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Kuantan Singingi dan Manager Kebun, kemudian dianalisis secara mendalam terkait dengan Eksistensi Kegiatan Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) pada areal perkebunan milik PT. Duta Palma Nusantara di Kabupaten Kuantan Singingi Ditinjau Dari Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

8. Metode Penarikan Kesimpulan

Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode induktif yakni suatu cara penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus, menuju kepada yang hal-hal yang bersifat umum.⁵²Data yang bersumber dari hasil kuesioner akan disajikan dalam bentuk tabel, sedangkan data yang diperoleh dari hasil wawancara akan disajikan dalam bentuk uraian kalimat, dan selanjutnya data disajikan dengan membandingkan ataupun menghubungkan dengan ketentuan Undang- Undang dan pendapat para ahli serta teori- teori yang mendukung, dan hasil perbandingan kemudian akan terlihat adanya perbedaan dan persesuaian antara hasil dan penelitian dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sehingga dapat diambil kesimpulan akhir tentang permasalahan pokok penelitian dengan menggunakan cara deduktif yaitu menyimpulkan data dari hal- hal yang bersifat umum, kemudian menarik kesimpulan ke hal- hal yang bersifat khusus.

⁵² Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bandung, Mandar Maju, 2001, hlm. 19.