

DILEMA PENEGAKAN HUKUM PENAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA TANPA IZIN PADA PERTAMBANGAN SKALA KECIL

(Dilemma of Law Enforcement in Small Scale Illegal Mining)

Ahmad Redi

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara
Jalan Letjen S Parman No. 1, Grogol, Jakarta Barat, 11440
Email: ahmadr@fh.untar.ac.id

Naskah diterima: 9 Februari 2016; revisi: 24 November 2016; disetujui: 25 November 2016

Abstrak

Pertambangan tanpa izin (PETI) merupakan perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 158 dan Pasal 160 UU Minerba. Namun, penegakan hukum terhadap PETI menjadi dilema bagi aparat penegak hukum karena eksistensi PETI terkait dengan permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat miskin yang berada disekitar wilayah pertambangan. Bahkan 77% (tujuh puluh tujuh persen) penambang PETI mengalami peningkatan kesejahteraan akibat kegiatan PETI. Tulisan ini akan menganalisis faktor penyebab terjadinya PETI, dampak yang ditimbulkan, dan solusi kebijakan penegakan hukum PETI. Metode penelitian yaitu metode *socio legal research*. Adapun jawaban dari permasalahan di atas, yaitu, pertama, faktor penyebab PETI, antara lain, faktor masalah regulasi, faktor kapasitas birokrasi perizinan, faktor pembinaan dan pengawasan yang normatif, faktor kendala penegakan hukum, dan faktor sosial ekonomi. Dampak dari PETI, antara lain adalah dampak kerusakan lingkungan hidup, dampak penerimaan negara, dan dampak konflik sosial. Kebijakan penegakan hukumnya, yaitu penerapan kebijakan utilitarianisme dan kebijakan pemidanaan sebagai *ultimum remedium*. Di bagian akhir artikel terdapat saran agar aparat penegak hukum harus mempertimbangkan penegakan hukum non-penal terhadap PETI dan pemerintah harus melakukan pembinaan dan pengawasan agar PETI dapat menjadi usaha yang sah.

Kata Kunci: ekonomi, penegakan hukum, PETI

Abstract

Illegal mining (PETI) is a criminal offense under Article 158 and Article 160 of the Mining Law. However, law enforcement against illegal mining is a dilemma for law enforcement officers because the existence of illegal mining associated with impoverished communities' social and economic problems around the mining area. Even the 77% (seventy seven percent) of illegal miners have increased prosperity as a result of illegal mining activities. This paper will conduct a study regarding the causes of PETI, the impact of PETI, and the solution of policy enforcement for PETI. The research method is the method of socio-legal research. As for the answer to the problems above, namely, first, the causes of illegal mining, among others, the regulatory issues factor; capacity of bureaucratic licensing factor; normative guidance and supervision factor; problem of law enforcement factor; and socio-economic factor. The impact of illegal mining, among others, the impact of environmental degradation; the impact of state revenues; the impact of social conflict. The law enforcement policy are implementation of utilitarianism principle and criminalization as ultimum remedium. At the end of the article there is recommendations that law enforcement officers should consider non-penal law enforcement against illegal mining and the government has to provide guidance and supervision so that illegal mining could be a legitimate business.

Keywords: economy, law enforcement, illegal mining

A. Pendahuluan

Artikel ini mengenai pertambangan tanpa izin (PETI) yang menjadi fenomena sosial, ekonomi, dan lingkungan hidup dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Apabila dikaitkan dengan tujuan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara, PETI secara langsung memberikan manfaat berupa pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja. Namun di sisi lain, PETI menciderai tujuan pertambangan untuk: (a) menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; dan (b) menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.¹

Tujuan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di atas mengandung berbagai unsur kepentingan yang terkait langsung dengan kegiatan usaha pertambangan, antara lain kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup. Hal ini berhubungan dengan karakteristik dari sumber daya alam mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan, sehingga konsep pembangunan berkelanjutan berupaya mengolaborasi aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup dalam satu bungkus

konsep pengelolaan pertambangan mineral dan batubara secara kumulatif.

Pembangunan berkelanjutan merupakan bentuk respon terhadap konsep pembangunan konvensional yang hanya berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi gagal dalam aspek sosial dan lingkungan.² Hal itu disebabkan karena alasan bahwa pembangunan konvensional meletakkan ekonomi semata sebagai pusat persoalan pertumbuhan, dan menempatkan faktor sosial dan lingkungan pada posisi yang kurang penting.³ Padahal, sumber daya alam mineral dan batubara merupakan sumber daya alam yang tidak diperbarui sehingga apabila hanya pertumbuhan ekonomi semata yang menjadi tujuan perusahaan mineral dan batubara maka dampak sosial dan lingkungan akan timbul, karena secara prinsip perusahaan mineral dan batubara dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan (industri dan energi) masa sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan.⁴

Drexhage and Deborah Murphy menyatakan bahwa:

"It is generally accepted that sustainable development calls for a convergence between the three pillars of economic development, social equity, and environmental protection. Sustainable development is a visionary development paradigm; and over the past

¹ Pasal 3 huruf b, huruf e, dan huruf f Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba).

² Iwan J Aziz, Lydia M, dkk, *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPG), 2010), hlm. 22.

³ ibid.

⁴ Istilah pembangunan berkelanjutan diperkenalkan dalam *World Conservation Strategy* yang diterbitkan oleh *United Nations Environment Programme (UNEP)*, *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)*, dan *World Wide Fund for Nature (WWF)* pada 1980. Pada 1982, UNEP menyelenggarakan sidang istimewa memperingati 10 tahun gerakan lingkungan dunia (1972-1982) di Nairobi, Kenya, sebagai reaksi ketidakpuasan atas penanganan lingkungan selama ini. Dalam sidang istimewa tersebut disepakati pembentukan Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development - WCED*). Lihat Drexhage and Deborah Murphy, *International Institute for Sustainable Development (IISD)*, "Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012", makalah disampaikan pada pertemuan tingkat tinggi mengenai *Global Sustainability*, 19 September 2010.

20 years governments, businesses, and civil society have accepted sustainable development as a guiding principle, made progress on sustainable development metrics, and improved business and NGO participation in the sustainable development process. Yet the concept remains elusive and implementation has proven difficult”⁵

Aspek pertumbuhan ekonomi (*economic development*), keadilan sosial (*social equity*), dan perlindungan lingkungan hidup (*environmental protection*) menjadi kesatuan yang terkonvergensi secara utuh dalam kebijakan dan pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara. Pertimbangan bahwa mineral dan batubara yang terkandung

dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, harus menjadi landasan filosofis pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Untuk itu, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 secara jelas menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Negara sebagai pemegang hak menguasai⁶ atas sumber daya alam Indonesia memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pengelolaan⁷ sumber daya alam

⁵ Drexhage and Deborah Murphy, International Institute for Sustainable Development (IISD), “Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012”, (makalah disampaikan pada pertemuan tingkat tinggi mengenai *Global Sustainability*, 19 September 2010).

⁶ Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dengan memberikan tafsir atas frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945: “Perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

⁷ Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi: “Menimbang bahwa Undang-Undang *a quo*, mengkonstruksikan hubungan antar negara dengan badan usaha yang melakukan pengelolaan Migas dengan hubungan keperdataan dalam bentuk KKS. Menurut UU Migas, KKS adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerjasama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (vide Pasal 1 angka 19 UU Migas). Dalam KKS, BP Migas bertindak mewakili Pemerintah sebagai pihak dalam KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas. Dalam posisi yang demikian, hubungan antara BP Migas (negara) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap adalah hubungan yang bersifat keperdataan yaitu menempatkan posisi negara dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas dalam posisi yang sederajat. Dalam hal ini ketika kontrak telah ditandatangani, negara menjadi terikat pada isi KKS. Akibatnya, negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi KKS, sehingga negara kehilangan kedaulatannya dalam penguasaan sumber daya alam yaitu kedaulatan untuk mengatur Migas yang bertentangan dengan isi KKS. Padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas sepanjang dikonstruksi dalam bentuk KKS antara BP Migas selaku Badan Hukum Milik Negara sebagai pihak Pemerintah atau yang mewakili Pemerintah dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang *a quo* adalah bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi”

melalui pemberian instrumen izin, lisensi, dan konsesi. Kewenangan pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara tertuang dalam Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) dan peraturan pelaksanaannya, utamanya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut PP No.23 Tahun 2010) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010.

Dalam Pasal 6, Pasal, 7, Pasal 8, Pasal 35 sampai dengan Pasal 63 UU Minerba diatur mengenai kewenangan perizinan, baik perizinan

usaha maupun perizinan wilayah usaha.⁸ Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) diatur pula mengenai kewenangan perizinan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait pembagian urusan di bidang mineral dan batubara.⁹

Kewenangan perizinan dalam UU Minerba terbagi atas kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pendekatan kewenangan didasarkan pada pendekatan wilayah administratif, yaitu izin¹⁰ oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral meliputi kewenangan yang lokasi, manfaat, dan dampaknya lintas provinsi,¹¹ gubernur meliputi kewenangan yang lokasi, manfaat, dan dampaknya berada lintas

⁸ Konsep kewilayahan pertambangan mineral dan batubara terdiri atas wilayah usaha pertambangan (WUP), wilayah pencadangan negara (WPN), dan wilayah pertambangan rakyat (WPR). WUP kemudian diusahakan menjadi wilayah izin usaha pertambangan (WIUP), WPN kemudian diusahakan menjadi wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK), dan WPR tetap menjadi WPR.

⁹ Kewenangan perizinan dalam UU Minerba dan UU Pemda terdapat perbedaan yang mendasar. Semua kewenangan perizinan dalam UU Minerba terkait kewenangan pemberian izin usaha dan wilayah usaha serta wilayah izin usaha pertambangan mineral dan batubara yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai UU Minerba, oleh UU Pemda dicabut kewenangan tersebut. Bupati/walikota dalam UU Pemda tidak memiliki kewenangan di bidang pertambangan mineral dan batubara sebagaimana telah diberikan oleh UU Minerba. Bahkan dalam Pasal 407 UU Pemda dinyatakan bahwa semua kewenangan yang terkait pemerintah daerah harus bersumber dan disesuaikan dengan UU Pemda. Selanjutnya dalam Pasal 404 UU Pemda diatur pula bahwa dalam jangka 2 (dua) tahun sejak UU Pemda diundangkan maka penyerahan personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan.

¹⁰ Izin dalam pertambangan mineral batubara terdiri atas, izin usaha pertambangan (IUP), izin usaha pertambangan Khusus (IUPK), dan izin usaha pertambangan rakyat (IPR). IUP terbagi atas IUP Eksplokasi dan IUP Operasi Produksi. IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. Sedangkan, IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi. (Lihat Pasal 1 angka 7, Pasal 1 angka 8, Pasal 1 angka 9 UU Minerba).

¹¹ Dalam Pasal 6 diatur bahwa kewenangan pemerintah pusat, antara lain penerbitan: 1. IUP dan IUPK yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; 2. IUP yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; 3. IUP Operasi Produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; serta 4. IUP Operasi Produksi apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah provinsi yang berbeda setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

kabupaten/kota,¹² dan bupati/walikota lokasi, manfaat, dan dampaknya berada dalam satu kabupaten/kota.¹³

Lebih lanjut, persyaratan perizinan pun sudah lengkap diatur dalam PP No. 23 Tahun 2010 yang mengatur bahwa setiap permohonan izin usaha di bidang pertambangan mineral dan batubara harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, lingkungan, dan finansial. Dalam kegiatan usaha pertambangan, terdapat 3 (tiga) jenis usaha pertambangan, yaitu izin usaha pertambangan (IUP),¹⁴ izin usaha pertambangan khusus (IUPK),¹⁵ dan izin pertambangan rakyat (IPR).¹⁶

Melalui ketiga jenis izin ini, perorangan, badan usaha, dan koperasi¹⁷ dapat melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan izin usaha yang dimohonkan dan disetujui oleh pejabat yang berwenang. Tanpa izin tersebut, setiap perusahaan mineral dan batubara tidak dapat dilakukan serta semua tindakan perusahaan tersebut menjadi kegiatan

pertambangan tanpa izin (selanjutnya disingkat PETI) yang merupakan perbuatan/tindakan/peristiwa pidana.

PETI merupakan perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam:

- 1) Pasal 158 UU Minerba yang mengatur bahwa setiap orang yang melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
- 2) Pasal 160 yang mengatur:
 - a) Setiap orang yang melakukan eksplorasi tanpa memiliki IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 atau Pasal 74 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

¹² Dalam Pasal 7 diatur bahwa kewenangan pemerintah provinsi antara lain, penerbitan: 1. IUP pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; 2. IUP operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; 3. IUP yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; 4. IUP Operasi Produksi yang apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang berbeda setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹³ Pemberian izin oleh bupati meliputi IUP dan IPR (Izin Pertambangan Rakyat) di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; IUP operasi produksi dan IPR yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mi; dan IUP yang WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota.

¹⁴ Dalam Pasal 8 diatur bahwa kewenangan pemerintah kabupaten/kota antara lain, penerbitan: 1. IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; 2. 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.

¹⁵ IUPK adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. (Pasal 1 angka 11 UU No Minerba)

¹⁶ Izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas. (Pasal 1 angka 10 UU Minerba)

¹⁷ Berdasarkan Pasal 38 UU Minerba, pihak yang dapat mengajukan izin usaha yaitu perorangan, badan usaha, dan koperasi.

b) Setiap orang yang mempunyai IUP Eksplorasi tetapi melakukan kegiatan operasi produksi dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Namun pada kenyataannya, sampai saat ini PETI marak terjadi, misalnya pada tanggal 28 Januari 2016 sebanyak 26 (dua puluh enam) orang yang bekerja di tambang galian C ilegal di Kecamatan Patumbak, Deliserdang, Sumatera Utara, ditangkap jajaran Kepolisian Resor Medan karena di lokasi penambangan galian C diduga tidak memiliki izin pertambangan.¹⁸ Begitu pula penegakan hukum atas dugaan PETI di Bogor, Jawa Barat oleh Kepolisian Resor Bogor yang menangkap 22 (dua puluh dua) penambang emas liar yang beroperasi di wilayah penambangan milik PT Aneka Tambang (Persero) Tbk, Gunung Pongkor.¹⁹ Selain kasus di atas banyak lagi kasus PETI yang terjadi antara lain di Gunung Botak, Maluku; di Gunung Guntur, Garut; di Tanah Laut, Kalimantan Selatan; di Silo, Jember; di Telabang, Gunung Mas, dan berbagai wilayah lainnya di Indonesia.

Berdasarkan data yang disampaikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (selanjutnya disingkat "KLHK") bahwa sesuai

verifikasi lapangan oleh KLHK pada September-Oktober 2015 terdapat 302 (tiga ratus dua) lokasi PETI²⁰ yang terverifikasi dari sisi jenis tambang ditemukan berupa tambang emas sebanyak 22% (dua puluh dua persen); sirtu sebanyak 13% (tiga belas persen); pasir kuarsa sebanyak 9% (sembilan persen); batu, tanah, dan timah masing-masing 8% (delapan persen); pasir dan pasir urug masing-masing 7% (tujuh persen); batu gamping sebanyak 6% (enam persen); granit dan batu kuarsa masing-masing 3% (tiga persen); serta lainnya sebanyak 6% (enam persen).²¹

Dari sisi peralatan tambang, PETI menggunakan peralatan mekanik sebanyak 57% (lima puluh tujuh persen) dan manual sebanyak 43% (empat puluh tiga persen), sedangkan dari metode penambangannya, yang bersifat terbuka sebanyak 76% (tujuh puluh enam persen), dalam/bawah tanah sebanyak 15% (lima belas persen), dan bawah air sebanyak 9% (sembilan persen).²² Status tambang yang masih dominan aktif 84% (delapan puluh empat persen) dan tidak aktif 16% (enam belas persen).²³ Sementara itu, status lahannya berupa hutan konservasi 2% (dua persen), hutan lindung 9% (sembilan persen), hutan produksi 6% (enam persen), tanah negara lainnya 31% (tiga puluh satu persen) dan hak milik 52% (lima puluh dua persen).²⁴ Untuk waktu penambangan,

¹⁸ <http://news.okezone.com/read/2016/01/28/340/1299730/polisi-tangkap-26-pekerja-tambang-ilegal> (diakses 5 Agustus 2015).

¹⁹ <http://www.antaraneews.com/berita/518290/polres-bogor-tangkap-22-penambang-emas-liar> (diakses 5 Agustus 2015).

²⁰ <http://www.menlh.go.id/deklarasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-akibat-pertambangan/> (diakses 5 Agustus 2015).

²¹ <http://industri.bisnis.com/read/20151208/44/499545/tambang-ilegal-kementerian-lingkungan-menemukan-buruh-anak-kematian-hingga-konflik> (diakses 5 Agustus 2015)

²² <http://www.beritasatu.com/kesra/328974-ditemukan-302-lokasi-pertambangan-tanpa-izin-di-indonesia.html> (diakses 5 Agustus 2015).

²³ *ibid.*

²⁴ *ibid.*

waktu mulai penambangan rata-rata sebelum 2010 sebanyak 41% (empat puluh satu persen) dan periode 2010-2015 sebanyak 59% (lima puluh sembilan persen) dan status penambang berupa penduduk setempat 62% (enam puluh dua persen) dan pendatang 38% (tiga puluh delapan persen).²⁵ Dari 302 (tiga ratus dua) lokasi tersebut, terdapat konflik sosial pada 84 (delapan puluh empat).²⁶

Selanjutnya dari tingkat kesejahteraan terverifikasi data yaitu tingkat kesejahteraan meningkat 77% (tujuh puluh tujuh persen), tetap 21% (dua puluh satu persen), dan menurun 2% (dua persen), sedangkan dari sisi ketenagakerjaan, terdapat anak-anak di 36 (tiga puluh enam) lokasi, lansia dan perempuan di 53 (lima puluh tiga) lokasi.²⁷ Sementara ada juga kecelakaan kerja, yang menimbulkan korban jiwa di 23 (dua puluh tiga) lokasi dan cacat di 11 (sebelas) lokasi, sementara itu, jarak tambang dengan permukiman berjarak kurang dari 0,5 (nol koma lima) km sebanyak 53% (lima puluh tiga persen).²⁸

Berdasarkan data dari KLHK, PETI terjadi sangat masif namun dibalik terjadinya kegiatan PETI tersebut terdapat dampak sosial dan ekonomi yang signifikan bagi penambang

PETI yaitu dengan terjadinya peningkatan kesejahteraan menjadi 77% (tujuh puluh tujuh persen), tetap sebesar 21% (dua puluh satu persen) dan kesejahteraan yang menurun hanya 2% (dua persen). Artinya dari sekitar 2 (dua) juta penambang PETI²⁹ maka sekitar 1.540.000 (satu juta lima ratus empat puluh ribu) penambang mendapatkan kesejahteraan dari kegiatan PETI. Di sisi lain, sesuai Pasal 158 dan Pasal 160 UU Minerba kegiatan PETI merupakan perbuatan pidana yang dalam perspektif postivistik harus dilaksanakan/ditegakkan.

Penindakan hukum pidana terhadap PETI menjadi dilema bagi penegak hukum karena terjadi benturan antara aspek normatif-yuridis dengan aspek sosiologis dan filosofis sehingga diperlukan tindakan khusus dalam penanganan PETI bagi penambang skala kecil.³⁰ Bahkan Presiden Joko Widodo mewacanakan akan memutihkan atau melegalkan 1640 (seribu enam ratus empat puluh) PETI yang ada di provinsi Bangka Belitung³¹ dengan tujuan agar tidak ada lagi pasir timah yang diekspor illegal dan setiap penambang bisa menjual hasil pasir timahnya ke BUMN seperti PT Timah (Persero).³² Dilema ini mengakibatkan tidak efektifnya penegakan hukum PETI yang berakibat adanya

²⁵ <http://www.menlh.go.id/deklarasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-akibat-pertambangan/> (diakses 5 Agustus 2015).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *ibid.*

²⁹ *ibid.*

³⁰ Dalam UU Minerba penambang skala kecil (PSK) tidak diatur. PSK dapat dipersamakan dengan IPR karena karakteristik IPR yang luasan kecil dan pesrayatannya mudah diakses oleh penambang-penambang rakyat. PSK menurut Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah Nomor 2002.K/20/MPE/1998 – Nomor 151A Tahun 1998 – Nomor 23/SKB/M/XII/1998 adalah usaha pertambangan umum atas galian golongan A, B dan C yang dilakukan oleh koperasi atau pengusaha kecil setempat.

³¹ <http://babel.antarane.ws.com/berita/24563/pengamat-melegalkan-tambang-rakyat-jangan-tabrak-aturan> (diakses 8 Agustus 2015)

³² <http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2015/06/30/172536/1640-tambang-timah-tak-berizin-akan-diputihkan/#.VrfvMbl97oA> (diakses 8 Agustus 2015)

ketidakpastian hukum. Terjadi benturan antara fakta yuridis dan fakta empiris atau benturan antara tekstual dan kontekstual hukum.

Berdasarkan hal tersebut di atas, akan dilakukan pengkajian mengenai dilema penegakan hukum PETI khususnya terhadap faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pertambangan mineral dan batubara tanpa izin yang dilakukan oleh penambang skala kecil? Kemudian menilai dampak apa yang ditimbulkan dari kegiatan pertambangan mineral dan batubara tanpa izin yang dilakukan oleh penambang skala kecil? Dan bagaimana solusi kebijakan penegakan hukum bagi kegiatan pertambangan mineral dan batubara tanpa izin yang dilakukan oleh penambang skala kecil?. Melalui kompleksitas pembahasan ini diharapkan akan diperoleh analisis kritis mengenai benturan tekstual dan kontekstual mengenai PETI sehingga ditemukan faktor penyebab, dampaknya, dan solusi kebijakannya.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif³³ dengan pendekatan *Socio Legal Research*. Studi *socio legal* adalah suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum, kata "*socio*" dalam *socio legal studies* merepresentasikan keterkaitan antar konteks tempat hukum

berada. Itulah sebabnya mengapa ketika seorang peneliti *socio legal* menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, peneliti sering tidak sedang bertujuan untuk memberi perhatian kepada sosiologi atau ilmu sosial semata, melainkan juga fokus terhadap hukum dan studi hukum.³⁴

Karakteristik metode penelitian *socio legal* dapat diidentifikasi ke dalam dua hal yaitu: (1) melakukan studi tekstual, pasal-pasal dalam peraturan perundangan dan kebijakan dapat dianalisis secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subyek hukum, termasuk kelompok terpinggirkan, dalam hal ini kelompok penambang skala kecil, sehingga berbagai regulasi dari tertinggi yaitu Konstitusi sampai peraturan operasional akan dilihat dan dianalisis; dan (2) Studi *socio legal* mengembangkan berbagai metode baru yang merupakan campuran dari metode hukum dengan ilmu sosial.³⁵ Dalam penelitian ini, penulis melakukan kajian tekstual berupa pasal-pasal dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan dianalisis secara kritis dalam implementasi PETI. Pasal 158 dan Pasal 160 UU Minerba diuji keberlakuannya terhadap PETI yang menciptakan keadaan dilematis bagi aparat penegak hukum. Data-data penerapan Pasal 158 dan Pasal 160 UU Minerba dapat dilihat melalui potongan-potongan berita di media massa, hasil wawancara dengan

³³ Penelitian kualitatif adalah penelitian dimana sasaran kajian penelitiannya adalah gejala-gejala sebagai saling terkait satu sama lainnya dalam hubungan fungsional dan yang keseluruhannya merupakan sebuah satuan yang bulat dan menyeluruh serta holistik atau sistemik, pentingnya konteks dari gejala-gejala yang diamati. Selain itu satuan-satuan individual tidak dipilah-pilah ataupun diklasifikasi dalam variabel-variabel. Satuan individual dari gejala diperlakukan sebagai bagian fungsional dari sistemnya, bertingkat dan berada dalam hubungan horizontal maupun vertikal. Tidak ada suatu gejala apapun yang dapat menjelaskan dirinya sendiri, Hamid Patilima, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2007), hlm 5.

³⁴ Banakar dan Travers dalam Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Kajian Sosio Legal Dan Implikasi Metodologisnya*, Kajian Sosio Legal, (Bali: Pustaka Larasan, 2012), hlm 3.

³⁵ Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Kajian Sosio Legal Dan Implikasi Metodologisnya*, (Bali: Pustaka Larasan, 2011), hlm 5-6.

pejabat di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, serta berdasarkan pengalaman penulis melakukan observasi lapangan di lokasi PETI di Gunung Botak, Pulau Buru, Maluku.

Setelah data dikumpulkan maka data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif preskriptif yang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

C. Pembahasan

1. Faktor-Faktor Penyebab PETI

a. Faktor Regulasi

Eksistensi PETI disebabkan oleh faktor pemicu yaitu faktor masalah regulasi, khususnya dalam UU Minerba dan peraturan pelaksanaannya.³⁶ Faktor penyebab regulasi ini terjadi dalam *law making process* yaitu adanya norma hukum yang bermasalah dalam pembentukannya sehingga menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya (*implementation problem*). Beberapa faktor regulasi yang menyebabkan terjadinya PETI, yaitu:

1) Norma Hukum Dalam UU Minerba yang Tidak Operasional

Terdapat beberapa dalam UU Minerba yang tidak operasional sehingga berpengaruh secara langsung atas kegiatan PETI. Sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU Minerba yang mengatur bahwa terkait masalah batasan minimal luas wilayah 5 (lima) hektare untuk memohon izin usaha pertambangan tahap eksplorasi bagi komoditas batuan. Hal ini menutup kemungkinan permohonan IUP tahap eksplorasi

kurang dari 5 (lima) hektare yang secara teknik sesungguhnya banyak pertambangan batuan yang luasanya kurang dari 5 (lima) hektare, misalnya komoditas tambang pasir, kerikil, gamping, dan batuan lainnya.

Selain itu, UU Minerba mengatur mengenai tahapan pertambangan tahap eksplorasi dan tahap operasi produksi sebagaimana dalam Pasal 36 UU Minerba yang mengatur IUP terdiri atas 2 (dua) tahap: (1) IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan (2) IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan. Walau dalam Pasal 36 ayat (2) UU Minerba diatur bahwa pemegang IUP Eksplorasi dan pemegang IUP Operasi Produksi dapat melakukan sebagian atau seluruh kegiatan, namun berdasarkan ketentuan Pasal 36 UU Minerba maka semua kegiatan usaha pertambangan harus melakukan tahapan eksplorasi dan operasi produksi baik sebagian atau seluruh kegiatan, padahal ada beberapa komoditas tambang khususnya batuan yang tidak memerlukan tahapan tersebut.

Faktor regulasi inilah yang kemudian membuat penambang komoditas tambang tertentu tidak dapat mengajukan izin usaha pertambangan karena aturan yang tidak dapat dilaksanakan. Di sisi lain, masyarakat menilai ada suatu komoditas tambang di sekitar wilayahnya yang dapat diusahakan guna memberikan kesejahteraan bagi mereka, sehingga praktik PETI pun dilakukan.

³⁶ Peraturan pelaksanaan dari UU Minerba, meliputi: 1. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan; 2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014; 3. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara; 4. Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang.

Untuk mengakomodir hal tersebut, UU Minerba memperkenalkan skema perizinan pertambangan rakyat (IPR). IPR memiliki karakteristik yaitu izin diberikan kepada penduduk setempat dan luas wilayah yang kecil kurang dari 1 hektare (untuk perorangan dan kelompok) dan paling banyak 10 hektare (untuk koperasi).³⁷ Bahkan terhadap IPR diberikan hak-hak kepada pemegang IPR, yaitu:³⁸ (a) mendapat pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah; dan (b) mendapat bantuan modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun secara praktik regulasi terdapat kendala dalam pelaksanaan, khususnya mengenai syarat-syarat pemberian IPR sebagaimana diatur dalam Pasal 48 PP No. 23 Tahun 2010 yang mengatur untuk mendapatkan

IPR, pemohon harus memenuhi: a. persyaratan administratif; b. persyaratan teknis; dan c. persyaratan finansial.³⁹

Dari ketiga syarat tersebut, terdapat syarat yang sulit dipenuhi oleh penambang rakyat, yaitu syarat teknik. Persyaratan teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (2) huruf b yaitu berupa surat pernyataan yang memuat paling sedikit mengenai: (a) sumuran pada IPR paling dalam 25 (dua puluh lima) meter; (b) menggunakan pompa mekanik, penggelundungan atau permesinan dengan jumlah tenaga maksimal 25 (dua puluh lima) horse power untuk 1 (satu) IPR; dan (c) tidak menggunakan alat berat dan bahan peledak.

Persyaratan tersebut dianggap tidak relevan dengan pengusaha pertambangan rakyat, mengingat saat ini di lokasi pertambangan rakyat banyak potensi wilayah yang memiliki sumuran lebih dalam dari 25 (dua puluh lima)

³⁷ Pasal 68 UU Minerba.

³⁸ Pasal 69 UU Minerba.

Dalam Pasal 70 UU Minerba diatur pula mengenai kewajiban pemegang IPR, yaitu:

- a. melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR 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; dan
- e. menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan rakyat secara berkala kepada pemberi IPR.

Bahkan dalam UU Minerba diatur pula bahwa Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab terhadap pengamanan teknis pada usaha pertambangan rakyat yang meliputi: (Pasal 70 ayat (2) UU Minerba)

- a. keselamatan dan kesehatan kerja;
- b. pengelolaan lingkungan hidup; dan
- c. pascatambang.

Ini menjadi indikator bahwa ada upaya dari negara untuk memberikan kemakmuran bagi rakyatnya melalui usaha pertambangan rakyat.

³⁹ Pasal 48 ayat (2) PP No. 23 Tahun 2010.

Persyaratan administratif untuk: orang perseorangan, paling sedikit meliputi: 1. surat permohonan; 2. kartu tanda penduduk; 3. komoditas tambang yang dimohon; dan 4. surat keterangan dari kelurahan/desa setempat. Untuk kelompok masyarakat, paling sedikit meliputi: 1. surat permohonan; 2. komoditas tambang yang dimohon; dan 3. surat keterangan dari kelurahan/desa setempat. Untuk koperasi setempat, paling sedikit meliputi: 1. surat permohonan; 2. nomor pokok wajib pajak; 3. akte pendirian koperasi yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang; 4. komoditas tambang yang dimohon; dan 5. surat keterangan dari kelurahan/desa setempat. Persyaratan finansial berupa laporan keuangan 1 (satu) tahun terakhir dan hanya dipersyaratkan bagi koperasi setempat.

meter, harus menggunakan pompa mekanik, penggelundungan atau permesinan dengan jumlah lebih dari 25 (dua puluh lima) *horse power*, dan harus menggunakan bahan peledak.

Saat ini penambangan melalui alat-alat tradisional sudah tidak relevan karena produksi yang sangat sedikit padahal untuk mendapatkan hasil yang optimal agar kesejahteraan penambang rakyat maka teknik tradisional harus diubah dengan teknik yang modern. Sebagai contoh, apabila kegiatan usaha hanya menggunakan skop dan cangkul tentu akan berbeda hasilnya apabila menggunakan pompa mekanik dan mesin-mesin penggali. Faktor tidak operasionalnya persyaratan yang diatur dalam UU Minerba dan PP No. 23 Tahun 2010 menjadi pemicu penambang rakyat memilih melakukan PETI.

Hal ini selaras dengan apa yang disampaikan oleh Clive Aspinall bahwa: *"The paradox is that today, regulated mining is well an organized industry, while small scale, mining is not. This fact is an irony of small-scale mining in Indonesia to day. It represents a complete waste of human resources, natural resources, and loss of government revenue"*.⁴⁰

2) Konflik Norma UU Minerba dengan UU Pemda

Eksistensi PETI dapat disebabkan pula oleh faktor konflik norma antara UU Minerba dan UU Pemda, khususnya terkait kewenangan pemberian izin, pemberian wilayah izin usaha,

pembinaan dan pengawasan, serta penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.

Konflik norma terkait kewenangan perizinan yaitu dengan tidak adanya kewenangan pemberian IUP, IUPK, dan IPR oleh bupati/walikota serta atas kewenangan tersebut menjadi kewenangan gubernur. Begitu pula kewenangan pembinaan dan pengawasan yang dahulu berada di pemerintah kabupaten/kota kemudian dialihkan ke pemerintah provinsi. Namun, atas peralihan kewenangan tersebut tidak diikuti dengan peralihan kewenangan penetapan, pemungutan, dan penggunaan pajak daerah mineral bukan logam dan batuan yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah berada dalam kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Konflik norma antara UU Minerba dan UU Pemda mengakibatkan praktik hukum yang bermasalah. Walaupun dalam 407 UU Pemda mengatur bahwa pada saat UU Pemda mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU Pemda. Namun praktiknya, perubahan kewenangan perizinan, pembinaan, dan pengawasan menimbulkan potensi PETI.

Dalam UU Pemda diatur bahwa kewenangan IUP/IUPK dan IPR berada dalam kewenangan gubernur, namun secara geografis banyak wilayah di Indonesia yang untuk menjangkau ibukota provinsi sangat sulit.⁴¹ Bila dahulu berdasarkan

⁴⁰ Clive Aspinall, "Small-Scale Mining in Indonesia", International Institute for Environment and Development, World Business Council for Sustainable Development, September 2001 No. 79, hlm. 4, https://unites.uqam.ca/gmf/globalmercuryforum/files/articles/asia/aspinall_2001.pdf (diakses 24 November 2016).

⁴¹ Berdasarkan Pasal 13 ayat (4) UU Pemda diatur bahwa kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah: (a) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; (b) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; (c) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

UU Minerba IUP mineral bukan logam dan IUP batuan serta IPR permohonannya diajukan ke bupati/walikota, namun sekarang sesuai UU Pemda permohonannya harus diajukan ke gubernur. Sebagai ilustrasi yaitu permohonan IUP Batuan di lokasi pertambangan kota Bau-Bau dan Buton yang dahulu cukup diajukan di kota Bau-Bau dan Buton, namun sekarang harus diajukan ke ibukota provinsi Sulawesi Tenggara, Kendari. Tentu sebagai daerah kepulauan, proses pengajuan izin tersebut tidak efektif dan efisien karena memerlukan waktu dan biaya yang tinggi. Akhirnya, penambang memilih untuk tidak mengajukan izin usaha.

Termasuk mengenai kewenangan pembinaan dan pengawasan yang dulu dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota, saat ini beralih ke pemerintah provinsi yang berakibat jauhnya rentang pembinaan dan pengawasan sehingga berpengaruh pada rentannya PETI. Belum lagi masalah pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang dalam UU Pemda mengenai hal tersebut tidak diatur bahwa kewenangan perizinan baru yang dimiliki oleh

pemerintah provinsi berpengaruh pula pada pajak daerah dari atas operasi produksi izin yang diterbitkan. Saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur bahwa kewenangan penetapan, pemungutan, dan penggunaan pajak mineral bukan logam dan batuan berada di kabupaten/kota. Hal ini menjadi pemicu PETI.

b. Faktor Kapasitas Birokrasi Perizinan

Prosedur pelayanan perizinan harus diatur dan dilaksanakan secara jelas, tegas, rinci, sesuai kewenangan dan dilaksanakan sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan mengatur mengenai proses prosedural disertai jangka waktu pemrosesannya. *If these procedures are not set out clearly in the legal framework, ambiguities may allow undue discretion and potential opportunities for corruption, as well as create regulatory uncertainty.*⁴² Perizinan di sektor pertambangan mineral dan batubara menjadi instrumen pengendalian.⁴³

Namun, dalam lampiran UU Pemda prinsip tersebut disimpangi. Kewenangan penyelenggaraan mineral dan batubara tidak diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota, padahal jelas bahwa mineral dan batubara apabila dilandaskan pada prinsip dalam Pasal 13 ayat (4) UU Pemda tentu berada di kabupaten/kota. Contoh, untuk komoditas pertambangan batuan maka lokasi, penggunaannya, manfaat dan dampak negatifnya, serta pertimbangan efisiensinya lebih tepat menjadi kewenangan kabupaten/kota, akan tetapi oleh UU Pemda kewenangan mineral dan batubara tak ada satu pun yang diserahkan ke bupati/walikota.

⁴² Varsha Venugopal, "Assessing Mineral Licensing in a Decentralized Context: The Case of Indonesia", Executive Summary, Natural Resources Government Institute, Oktober 2014, hlm.3, http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/pub_AssessingMineralLicensing_20141117.pdf (diakses 24 November 2016).

⁴³ Menurut Enrique Ortega Girones, dkk, fungsi perizinan yaitu:

- 1) *Receiving, processing, maintaining, and updating exploration and exploitation applications and grants of licenses in chronological order for industrial, large-scale and small-scale activities.*
- 2) *Producing and making publicly available updated cadastral maps on which existing mineral rights, pending applications, and areas restricted for mining activities are correctly plotted.*
- 3) *Verifying that licenses do not overlap, checking eligibility of applicants, and making decisions to grant or refuse applications.*
- 4) *Ensuring compliance with payment of fees and other technical requirements to ensure titles are valid.*
- 5) *Collecting administrative fees, such as application fees or annual rents.*
- 6) *Initiating procedures for terminating licenses in accordance with laws and regulations.*

Lihat Enrique Ortega Girones, dkk, "Mineral Rights Cadastre: Promoting Transparent Access to Mineral Resources Extractive Industries for Development Series No. 4", Washington DC, World Bank, 2009, hlm. 10-13.

Terkait fungsi perizinan sebagai instrumen pengendalian tersebut, di Indonesia, saat ini terdapat 10.922 (sepuluh ribu sembilan ratus dua puluh dua) IUP yang dianggap bermasalah oleh Pemerintah.⁴⁴ Pemerintah pun mengeluarkan kebijakan *clear and clean* (CnC) sebagai upaya penataan perizinan di bidang pertambangan mineral dan batubara bermasalah. Setelah melakukan CnC dari 10.922 (sepuluh ribu Sembilan ratus dua puluh dua) ditetapkan sebanyak 6.042 (enam ribu empat puluh dua) IUP, sisanya sebanyak 4.880 (empat ribu delapan ratus delapan puluh) IUP dinyatakan tidak CnC.⁴⁵ Artinya sekitar 40% (empat puluh persen) izin pertambangan di Indonesia bermasalah.

Permasalahan CnC ini bermula dari bermasalahnya proses pemberian dan penetapan izin usaha pertambangan. Permasalahan ini menimbulkan persoalan hukum, sosial, ekonomi, dan keamanan sehingga Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral melaksanakan kebijakan rekonsiliasi data izin usaha pertambangan secara nasional. Tujuan dilaksanakannya Rekonsiliasi data IUP agar terciptanya koordinasi, verifikasi, dan sinkronisasi IUP di seluruh provinsi/kabupaten/kota di Indonesia.⁴⁶ Selain itu, dampak dari rekonsiliasi data IUP yaitu: (a) tersedia data IUP mineral batubara secara nasional dengan baik; (b) peningkatan penerimaan negara; dan (c) terintegrasi data IUP pusat dan daerah.⁴⁷

Permasalahan kapasitas perizinanlah yang membuat terjadi masalah terhadap 10.922 (sepuluh ribu sembilan ratus dua puluh dua) di Indonesia. Baik kapasitas kelembagaan maupun kapasitas sumber daya manusia. Kapasitas birokrasi yang tidak reformis yang ditandai dengan perilaku koruptif, nepotis, lamban, dan berbelit-belit oknum birokrat berakibat pada buruknya pelayanan publik dan berdampak pada buruknya penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan. Saat ini terdapat 2 (dua) opsi pembenahan perizinan pertambangan yang bermasalah yaitu pencabutan izin dan penerbitan kembali izin baru dengan pengawasan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan KPK.⁴⁸

Kapasitas birokrasi khususnya sumber daya manusia yang menyelenggarakan pelayanan perizinan di bidang pertambangan mineral dan batubara secara tidak langsung akan berdampak pada sikap psikologis masyarakat penambang kecil untuk mengajukan proses perizinan sehingga PETI menjadi pilihan daripada mengajukan perizinan yang dirasakan mahal, sulit, dan lama.

c. Faktor Pembinaan dan Pengawasan yang Normatif

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut PP No.55 Tahun 2010) telah mengatur

⁴⁴ <http://www.esdm.go.id/berita/mineral/43-mineral/6786-sukhyar-dari-10922-iup-yang-clear-and-clean-6042-iup.html> (diakses 5 Agustus 2015).

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ <http://www.esdm.go.id/siaran-pers/55-siaran-pers/4550-koordinasi-pendataan-izin-usaha-pertambangan-nasional-2011.html> (diakses 5 Agustus 2015).

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/2979-4-000an-izin-usaha-tambang-ditindak> (diakses 5 Agustus 2015).

mekanisme pembinaan dan pengawasan.⁴⁹ Berdasarkan pengaturan dalam PP No. 55 Tahun 2010, pembinaan dan pengawasan hanya dilakukan terhadap usaha pertambangan yang regular atau dalam keadaan normal. Lalu bagaimana dengan pembinaan dan pengawasan atas kegiatan usaha yang tidak normal atau PETI? Pengaturan tersebut tidak ada karena mengedepankan penegakan hukum pidana terhadap PETI. Artinya apabila ada PETI bukanlah bagian dari skema pembinaan dan pengawasan sebagaimana diatur dalam PP No. 55 Tahun 2010. Ia masuk ke rezim perbuatan pidana yang tidak mengenal pendekatan persuasif melalui, misalnya pembinaan agar penambang skala kecil yang melakukan PETI dapat memiliki izin usaha sehingga menjadi usaha yang sah.

d. Faktor Kendala Penegakan Hukum

Sesungguhnya sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwa terdapat dilematis dalam penegakan hukum pidana terhadap kegiatan PETI. Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* harus ditegakkan, namun sebelum pengakkan hukum pidana maka jalan pembinaan dan pengawasan perlu dilakukan. Penambang skala kecil terlebih dahulu diberikan pemahaman bahwa kegiatan usahanya melanggar hukum sehingga sebaiknya penambang melakukan pengurusan izin usaha.

Pengurusan izin usaha tersebut dilakukan melalui pembinaan dari instansi pertambangan

mineral dan batubara di daerah yang melakukan supervisi dan konsultasi atas permohonan izin usaha penambang skala kecil. Apabila mekanisme pembinaan dan pengawasan kepada penambang skala kecil tidak diperhatikan oleh penambang dengan tetap melakukan PETI, maka instrumen hukum pidana dapat diberlakukan. Inilah sesungguhnya fungsi dari hukum pidana sebagai sarana terakhir atas suatu penyelesaian sengketa dalam menuju ketertiban masyarakat.

e. Faktor Sosial Ekonomi

Keberadaan PETI tidak dapat dihindari dari faktor keberadaan penambang skala kecil tradisional yang turun temurun. Penambang skala kecil tradisional tersebut menganggap bahwa lahan yang diusahakan merupakan warisan dari generasi sebelumnya mereka sehingga tidak memerlukan izin usaha. Bahkan secara global lebih dari 100 (seratus juta) orang kehidupannya bergantung secara langsung maupun tidak langsung pada kegiatan pertambangan rakyat skala kecil.⁵⁰

Di Indonesia, keberadaan beberapa tambang rakyat bahkan telah ada jauh sebelum negara ini merdeka, berarti sebelum UU No. 11 Tahun 1967 dan UU No. 4 Tahun 2009 terbit. Faktor sosial inilah yang membuat PETI ada. Selain itu, PETI memberikan penghasilan bagi rakyat penambang. Faktor ekonomi inilah yang mendorong terjadinya PETI, khususnya

⁴⁹ Pembinaan terdiri atas: a. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan; b. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi; c. pendidikan dan pelatihan; dan d. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batubara. (Pasal 3 PP No. 55 Tahun 2010).

Sedangkan pengawasan dilakukan terhadap: a. penetapan WPR; b. penetapan dan pemberian WIUP mineral bukan logam dan batuan; c. pemberian WIUP mineral logam dan batubara; d. penerbitan IPR; e. penerbitan IUP; dan f. penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh pemegang IPR dan IUP. (Pasal 14 PP No. 55 Tahun 2010).

⁵⁰ Mark L. Wilson, Elisha Renne, dkk.: "Integrated Assessment of Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Ghana-Part 3: Social Sciences and Economics", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, (2015, 12), hlm. 8134.

PETI yang diusahakan di lahan-lahan warisan turun-temurun. Pengangguran dan kemiskinan menjadi salah satu pemicu PETI yang menjadi dilematis bagi aparat penegak hukum dan pemerintah. PETI sangat melekat dengan kehidupan rakyat melarat yang hanya ingin memenuhi kebutuhan hidup, namun di sisi lain apa yang mereka merupakan perbuatan melanggar hukum.

2. Dampak PETI

a. Dampak Kerusakan Lingkungan Hidup

PETI tentu dilakukan dengan praktik pertambangan yang seadanya atau tidak melalui penerapan *good mining practices*. Padahal, dalam pengusahaan pertambangan terdapat kaidah-kaidah teknik dan lingkungan yang harus dipatuhi. Apabila tidak dilaksanakan maka akan merusak dan mencemari lingkungan hidup. Sebagai contoh penambangan emas di Gunung Botak yang menggunakan merkuri melebihi ambang batas dalam pengelolaan mineral logas berupa emas. Merkuri bahkan sudah masuk ke dalam tubuh manusia, baik melalui udara maupun metabolisme pada rantai makanan.⁵¹ Kadar merkuri yang ditemukan pada penambang di Gunung Botak mencapai 18 (delapan belas) miligram per-1 (satu) kilogram sampel atau 36 (tiga puluh enam) kali dari standar.⁵² Tentu ini berbahaya karena menyebabkan gangguan kesehatan dan lingkungan hidup dalam jangka panjang. Dampak lingkungan inilah yang akan menjadi dampak PETI.

Maraknya PETI dengan penggunaan bahan merkuri ini menjadi simbiosis muatalisme antara kebutuhan akan mineral dengan penghasilan masyarakat walau harus merugikan lingkungan hidup dan kesehatan manusia.

*"Most artisanal and small-scale gold miners come from socially and economically marginalized communities and turn to mining as a primary income activity. They are forced to risk not only persecution by governments (if their activities are unauthorized) but also mine shaft collapses, and toxic poisoning from a variety of chemicals used unsafely in processing the ore. Despite its many dangers, artisanal and small-scale gold mining operations continue to spread because the demand for the metal is increasing and other livelihoods, such as farming, are becoming less and less economically viable. Indeed, with gold prices skyrocketing, artisanal mining will likely expand even more rapidly than before."*⁵³

Sebagaimana penambangan di Gunung Botak yang teknik pengolahan hybrid berbahaya yang menggunakan merkuri dan sianida merupakan hal yang biasa, padahal penggunaan yang tidak benar dari kedua metode bersama-sama menyebabkan lebih besar kerusakan dan risiko kesehatan lingkungan dan kasus kematian pada manusia.

b. Dampak Penerimaan Negara

Terhadap usaha pertambangan yang sah terdapat beberapa kewajiban fiskal yang harus dipenuhi, baik kewajiban perpajakan maupun bukan pajak. Setidaknya terdapat beberapa pajak yang dibayarkan oleh pemegang izin

⁵¹ <http://print.kompas.com/baca/2015/12/30/Pemerintah-Diminta-Fokus-Bersihkan-Merkuri-Dampak> (diakses 5 Agustus 2015).

⁵² *ibid.*

⁵³ The United Nations Industrial Development Organization, "Mitigating Mercury Emissions from Artisanal and Small Scale Gold Mining in Indonesia", *laporan akhir*, August (2013), hlm. 4.

usaha pertambangan, antara lain Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Penghasilan, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, penerimaan negara bukan pajak dari royalti dan iuran tetap.

*The government revenue from mining comes mostly from royalty and land rent. Royalty tariff is expressed in percentage terms and varies according to the mining scale, production level, and commodity. The royalty is calculated by production multiplied by the sale price and the tariff.*⁵⁴

Tanpa memiliki izin maka kewajiban fiskal tersebut tidak dapat dipenuhi karena usaha tidak sah tidak akan dikenai kewajiban perpajakan yang terkait di bidang pertambangan mineral dan batubara.

Selain itu, kerusakan lingkungan dan beban sosial akibat PETI tentu akan ditanggung oleh negara, misalnya pemulihan lahan melalui rehabilitasi dan reklamasi. Padahal reklamasi lahan menjadi bukti keberhasilan kegiatan pertambangan.

*“Land rehabilitation initiatives with evidence of being successful (preferably at a large scale), linked to economic activities and development of alternative livelihoods for unconventional miners as well as considerations for the legal status of any reclaimed lands. This links up to ongoing small scale initiatives on land rehabilitation, which however in many cases do not receive sufficient follow-up.”*⁵⁵

Di lain hal, lahan yang akan direklamasi memerlukan pembiayaan dari pemerintah. Hal ini menjadi beban keuangan negara/daerah yang harus ditanggung oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

c. Dampak Konflik Sosial

Patut diakui bahwa industri pertambangan memberikan manfaat bagi rakyat, namun di sisi lain sektor industri juga memberikan dampak negatif sebagaimana dinyatakan oleh Nafsiatun, Priyo Saptomo, dkk, bahwa: *“The industrial sector in addition to increasing and advancing the standard of people’s lives, it is also a negative impact to people’s lives.”*⁵⁶ Dampak negatif dimaksud, termasuk konflik sosial.

Menurut Budy P. Resosudarmo, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, dkk, bahwa: *“Mining activities have been the source of various conflicts caused by policy and regulatory uncertainties over land use and property rights, illegal artisanal mining (artisanal mining is often, but not always, small scale; it can also refer to larger and somewhat coordinated mining operations that are not associated with legal mining companies), pollution and environmental impacts, and uncertainty surrounding the livelihoods of local residents after mining closure.”*⁵⁷

Sampai saat ini, kegiatan penambangan telah menjadi sumber dari berbagai konflik

⁵⁴ Cut Dian Agustina, Ehtisham Ahmad, dkk, “Political Economy of Natural Resource Revenue Sharing in Indonesia”, Asia Research Centre Working Paper 55, *London School of Economics, Maret* (2012), hlm. 17.

⁵⁵ The Netherlands Commission for Environmental Assessment (the NCEA), “Recommendations for Good Practice EIA in Indonesian Tin Mining An Analysis of Environmental and Social Issues in Indonesian EIA Reports”, 26 Agustus 2015, hlm. 17.

⁵⁶ Nafsiatun, Priyo Saptomo, dkk, “Characteristics of Environmental Conflicts Caused by Illegal Gold Mining in West Kalimantan, Indonesia”, *IOSR Journal of Humanities and Social Science (JHSS) ISSN: 2279-0837, Volume 3, Issue 2* (Sep-Oct. 2012), hlm.2.

⁵⁷ Budy P. Resosudarmo, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, dkk, *Exploiting Natural Resources Growth, Instability, and Conflict in the Middle East and Asia*, (Washington: The Henry L. Stimson Center, 2009), hlm. 2-3.

yang disebabkan oleh kebijakan dan ketidakpastian regulasi atas penggunaan tanah dan hak milik, pertambangan rakyat ilegal (pertambangan rakyat sering, namun tidak selalu, skala kecil, tetapi juga dapat merujuk ke operasi pertambangan yang lebih besar dan agak terkoordinasi yang tidak terkait dengan perusahaan pertambangan hukum), polusi dan dampak lingkungan, dan ketidakpastian seputar mata pencaharian warga setempat setelah penutupan tambang.⁵⁸

Berdasarkan data yang dirilis oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terdapat konflik sosial di 84 (delapan puluh empat) lokasi berdasarkan verifikasi lapangan terhadap 302 (tiga ratus dua) lokasi PETI.⁵⁹ Konflik sosial menjadi dampak PETI di Indonesia. Konflik sosial ini terjadi baik antara pendatang dengan warga setempat, antara sesama warga setempat, maupun antara warga dengan aparat. Seperti beberapa waktu yang lalu kasus Salim Kancil di Lumajang yang terbunuh karena adanya tindakan kekerasan yang dilakukan oleh beberapa oknum warga desanya.⁶⁰ Selain kasus Salim Kancil di Kabupaten Lumajang saja terdapat 15 (lima belas) konflik dan potensi konflik yang terjadi.⁶¹

Menurut data dari Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) pada tahun 2013 saja tercatat jumlah konflik sebanyak 369 (tiga ratus enam puluh sembilan) kasus dengan luasan wilayah konflik mencapai 1.281.660,09 hektar yang

melibatkan 139.874 kepala keluarga (KK).⁶² Jauh meningkat tajam pada tahun sebelumnya, di 2012 jumlah konflik terjadi sebanyak 198 (seratus sembilan puluh delapan) kasus atau naik 86,36% (delapan puluh enam koma tiga puluh enam). Dalam kurun 6 tahun terakhir, tercatat 13 (tiga belas) orang meninggal, 125 (seratus dua puluh lima) orang luka-luka dan 234 (dua ratus tiga puluh empat) orang ditahan karena konflik pertambangan.⁶³

d. Dampak Kesehatan, Keselamatan, dan Keamanan Kerja (K3)

Kegiatan pertambangan mengandung prinsip *high risk*, artinya kegiatan pertambangan memiliki potens risiko yang cukup besar apabila mekanisme K3 tidak diterapkan dengan baik. Penggunaan merkuri dalam pengolahan pertambangan yang sudah dilarang berakibat pada gangguan kesehatan yang akut apabila tetap digunakan. PETI di Gunung Botak menggunakan merkuri sebagai material untuk mengolah mineral logam di Gunung Botak sehingga menjadi emas.

Begitu pula dengan keamanan dan keselamatan kerja yang akan menjadi dampak dari PETI yang tidak memenuhi standar K3 dalam perusahaan pertambangannya. Sebagai contoh kecelakaan tambang yang menelan korban jiwa ksedikitnya 18 (delapan belas) orang warga tewas tertimbun akibat tambang emas ilegal yang runtuh di kawasan

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ <http://www.menlh.go.id/deklarasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-akibat-pertambangan/> (diakses 6 Agustus 2015).

⁶⁰ <http://www.liputan6.com/tag/salim-kancil> (diakses 6 Agustus 2015)

⁶¹ <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/09/28/206704419/tambang-pasir-berdarah-di-lumajang-ada-15-konflik-serupa> (diakses 6 Agustus 2015)

⁶² <http://bisnis.liputan6.com/read/2055595/konflik-tambang-dan-korban-korbannya> (diakses 6 Agustus 2015)

⁶³ *ibid.*

Gua Boma, Kecamatan Monterado, Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat pada Oktober 2014.⁶⁴

3. Solusi Kebijakan Penegakan Hukum PETI

a. PETI dan Kebijakan *The Greatest Happiness of the Greatest Number Principle*

The Greatest Happiness of the Greatest Number Principle merupakan prinsip yang dilekatkan dengan nama Jeremy Bentham seorang filsuf yang berpengaruh di bidang hukum, moral, dan politik. Menurut Bentham: “*Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne.*”⁶⁵

Berdasarkan pernyataan Bentham tersebut, alam telah menempatkan umat manusia di bawah kendali dua penguasaan, rasa sakit (*pain*) dan rasa senang (*pleasure*). Hanya keduanya yang menunjukkan apa yang seharusnya manusia lakukan, dan menentukan apa yang akan manusia lakukan. Standar benar dan salah di satu sisi, maupun sebab akibat pada sisi lain, melekat erat pada 2 (dua) kekuasaan itu.⁶⁶

Prinsip “*the greatest happiness of the greatest number*” merupakan pokok pemikiran Bentham yang sangat relevan dalam masalah PETI. Kebahagiaan terbesar bagi sebanyak-banyaknya orang harus diformulasikan ke dalam hukum. PETI di satu sisi memberikan kemakmuran bagi masyarakat penambang skala kecil, di sisi lain perbuatan PETI merupakan tindak pidana harus direformulasi akan hukum memberikan manfaat/kesenangan (*happiness*) bagi penambang yang selama ini menambang secara ilegal.

Kesenangan (kemanfaatan) yang dimaksud Bentham merupakan kemanfaatan yang terpositifkan dalam suatu peraturan (hukum) yang memiliki 4 (empat) fungsi yaitu: “*to provide subsistence; to produce abundance; to favour equality; and to maintain security*”.⁶⁷ Dari fungsi hukum menurut Bentham tersebut, apabila dikaitkan dengan PETI maka pengusahaan pertambangan mineral dan batubara termasuk yang dilakukan secara tidak sah harus dapat memberikan “penghidupan”, “kesejahteraan”, “kesetaraan”, dan “keamanan”, sehingga PETI yang ada secara sosiologis⁶⁸ harus diberikan instrumen agar melakukan kegiatan usaha pertambangannya secara sah (yuridis normatif).

Berdasarkan teori Bentham di atas, solusi yang dapat diambil yaitu adanya reformulasi regulasi yang mengakomodir PETI menjadi penambang sah dan berizin melalui pembinaan

⁶⁴ <http://news.liputan6.com/read/2114455/tambang-emas-monterado-bengkayang-runtuh-18-orang-tewas> (diakses 6 Agustus 2015)

⁶⁵ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (Kitchener: Batoche Books, 2000), hlm. 15.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 96.

⁶⁸ Bentham yang merupakan penganut teori kehendak dalam hukum (*the will theory of law*) berpandangan pembentukan hukum bukan semata merupakan tanda ungkapan kehendak dan perintah penguasa yang berdaulat untuk mengatur hal tertentu, namun Bentham juga meyakini bahwa penerapan hukum (bekerjanya hukum) akan sangat berpengaruh dalam menentukan kualitas dari hukum yang dihasilkan. Hal inilah yang membuat utilitarianisme disebut juga dengan teori konsekuensialisme.

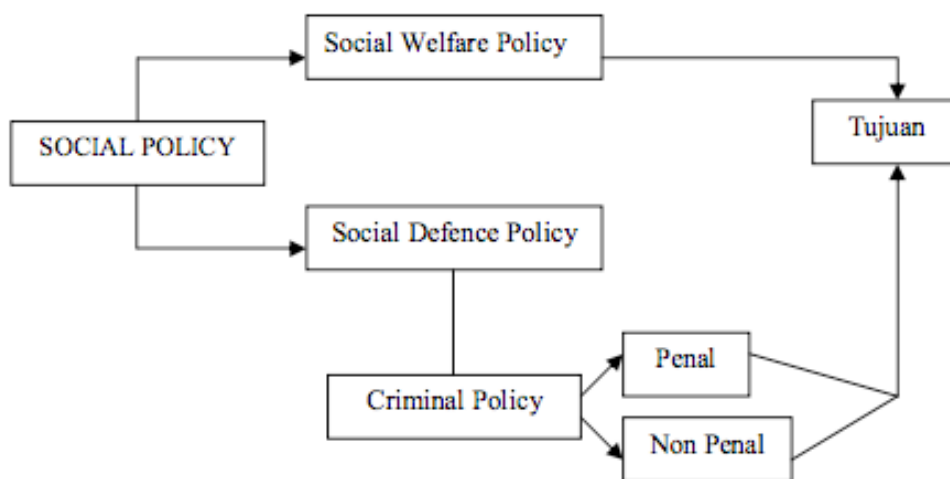
dari instansi terkait sekaligus penerapan pengawasan yang ketat agar PETI tidak terjadi dan penambang yang telah bermetamorfosis menjadi penambang sah dan berizin melakukan kaidah-kaidah pertambangan yang baik (*good mining practices*).

b. Kebijakan Pidana sebagai *Ultimum Remedium*

Sebagaimana dinyatakan oleh Hoeningels bahwa terdapat berbagai faktor yang harus dipertimbangkan untuk melakukan kriminalisasi agar tetap menjaga dalil *Ultimum Remedium* dan tidak terjadi *over criminalization* antara lain:⁶⁹ 1) Jangan menggunakan hukum pidana dengan cara emosional; 2) Jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak jelas korban atau kerugiannya; 3) Jangan menggunakan hukum pidana, apabila kerugian yang ditimbulkan dengan ppidanaan akan lebih besar daripada kerugian oleh tindak

pidana yang akan dirumuskan; 4) Jangan menggunakan hukum pidana apabila tidak didukung oleh masyarakat secara kuat; 5) Jangan menggunakan hukum pidana apabila penggunaannya diperkirakan tidak akan efektif; 6) Hukum pidana dalam hal-hal tertentu harus mempertimbangkan secara khusus skala prioritas kepentingan pengaturan; 7) Hukum pidana sebagai sarana represif harus didayagunakan secara serentak dengan sarana pencegahan.

Selanjutnya, sebagaimana disampaikan pula oleh Barda Nawawi Arief bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri atas kebijakan-kebijakan/upaya-upaya untuk mensejahterakan manusia (*social welfare policy*) dan kebijakan-kebijakan/upaya-upaya untuk melindungi manusia (*social defence policy*).⁷⁰ Untuk lebih jelas, berikut gambarnya:



Sumber: Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Adiya Bakti, 2005), hlm. 3

⁶⁹ G. Pieter Hoeningels, *The Other Side of Criminology An Inversion of The Concept of Crime*, (Holland: Kluwer, Deventer, 1963), hlm. 231

⁷⁰ Barda Nawawi Arief, *Masalah Kebijakan Hukum dan Penegakan hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hlm. 77.

Berdasarkan hubungan antara *social welfare policy* dan *social defence* maka harus dipertimbangkan aspek di luar hukum pidana (penal) yaitu pendekatan nonpenal. Upaya nonpenal dapat dilakukan dengan pendekatan *techno-prevention*, yaitu upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan teknologi, pendekatan kulture/budaya yaitu dengan membangun dan membangkitkan kepekaan warga masyarakat dan aparat penegak hukum, pendekatan edukatif/moral, pendekatan global (kerjasama internasional) dan pendekatan birokrat.⁷¹

Untuk itu, kebijakan pemidanaan PETI pun harus mengedepankan aspek nonpenal, melalui pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dilakukan dengan supervisi, konsultasi, dan fasilitasi pemberian izin usaha baik IUP maupun IPR, termasuk pembinaan keahlian dan keterampilan teknik pertambangan (pendidikan dan pelatihan), teknik perlindungan dan pengolahan lingkungan, aspek manajemen perusahaan, aspek pemasaran, bantuan teknologi pertambangan, sehingga penambang PETI dapat terus melakukan usahanya namun atas pelanggaran hukumnya dikenai pendekatan nonpenal yang pada akhirnya PETI tersebut berhenti berganti dengan usaha yang sah.

D. Penutup

Dilema penegakan hukum atas PETI menjadi persoalan krusial bagi penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mengingat atas kegiatan PETI dikategorikan sebagai perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 158 dan Pasal 160 UU Minerba. Akan tetapi, kegiatan PETI

berkaitan dengan kehidupan rakyat melarat yang melakukan usaha pertambangan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Adapun yang menjadi faktor penyebab PETI, antara lain (a) faktor masalah regulasi; (b) faktor kapasitas birokrasi perizinan; (c) faktor pembinaan dan pengawasan yang normatif; (d) faktor kendala penegakan hukum; dan (e) faktor sosial ekonomi. Selanjutnya dampak dari PETI yaitu: (a) dampak kerusakan lingkungan hidup; (b) dampak penerimaan negara; (c) dampak konflik sosial; (d) dampak kesehatan, keselamatan, dan keamanan kerja (K3). Selanjutnya solusi kebijakan penegakan hukum PETI, yaitu: (a) PETI dan kebijakan *The Greatest Happiness of the Greatest Number Principle*; dan (b) kebijakan pemidanaan sebagai *Ulmimum Remedium*.

Adapun saran yang dapat diberikan sebagai upaya penyelesaian PETI ini, antara lain: (a) Pemerintah sebaiknya membuat kebijakan berbasis *cost and benefit analysis* untuk memastikan *The Greatest Happiness of the Greatest Number Principle* tercapai; (b) terhadap kegiatan penambangan yang telah terjadi yang diduga sebagai perbuatan pidana maka aparat penegak hukum dan aparat terkait harus mengedepankan kebijakan nonpenal melalui *techno-prevention*, misalnya melalui pembinaan dan pengawasan penambang skala kecil agar PETI nya menjadi pertambangan yang sah.

⁷¹ Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 90

Daftar Pustaka

Buku

- Arief, Barda Nawawi, *Masalah Kebijakan Hukum dan Penegakan hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008)
- Arief, Barda Nawawi, *Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006)
- Aziz, Iwan J, Lydia M, dkk, *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPG), 2010)
- Banakar dan Travers dalam Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Kajian Sosio Legal Dan Implikasi Metodologisnya*, Kajian Sosio Legal, (Bali: Pustaka Larasan, 2012)
- Bentham, Jeremy, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (Kitchener: Batoche Books, 2000)
- Budy P. Resosudarmo, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, dkk, *Exploiting Natural Resources Growth, Instability, and Conflict in the Middle East and Asia*, (Washington: The Henry L. Stimson Center, 2009)
- Hoengels, G. Pieter, *The Other Side of Criminology An Inversion of The Concept of Crime*, (Holland: Kluwer, Deventer, 1963)
- Irianto, Sulistyowati, *Memperkenalkan Kajian Sosio Legal Dan Implikasi Metodologisnya*, (Bali: Pustaka Larasan, 2011)
- Patilima, Hamid, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2007)

Makalah/Artikel/Laporan/Hasil Penelitian

- Aspinall, Clive, "Small-Scale Mining in Indonesia", , No. 79 (2001)
- Drexhage and Deborah Murphy, International Institute for Sustainable Development (IISD), "Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012", *Background Paper prepared for consideration by the High Level Panel on Global Sustainability at its first meeting, 19 September* (2010)
- Nafsiatun, Priyo Saptomo, dkk, "Characteristics of Environmental Conflicts Caused by Illegal Gold Mining in West Kalimantan, Indonesia", *IOSR Journal of Humanities and Social Science (JHSS) ISSN: 2279-0837, Volume 3, Issue 2 Sep-Oct.* (2012)

- Ortega Girones, Enrique, dkk, "Mineral Rights Cadastre: Promoting Transparent Access to Mineral Resources Extractive Industries for Development Series No. 4", *Washington DC, World Bank*, (2009)
- The Netherlands Commission for Environmental Assessment (the NCEA), "Recommendations for Good Practice EIA in Indonesian Tin Mining An Analysis of Environmental and Social Issues in Indonesian EIA Reports", 26 Agustus (2015)
- The United Nations Industrial Development Organization, "Mitigating Mercury Emissions from Artisanal and Small Scale Gold Mining in Indonesia", *laporan akhir, August* (2013)
- Wilson, Mark L., Elisha Renne, dkk, :Integrated Assessment of Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Ghana-Part 3: Social Sciences and Economics", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 12, (2015)

Internet

- <http://news.okezone.com/read/2016/01/28/340/1299730/polisi-tangkap-26-pekerja-tambang-ilegal> (diakses 5 Agustus 2015)
- <http://www.antaraneews.com/berita/518290/polres-bogor-tangkap-22-penambang-emas-liar> (diakses 5 Agustus 2015)
- <http://www.menlh.go.id/deklarasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-akibat-pertambangan/> (diakses 5 Agustus 2015)
- <http://industri.bisnis.com/read/20151208/44/499545/tambang-ilegal-kementerian-lingkungan-menemukan-buruh-anak-kematian-hingga-konflik> (diakses 5 Agustus 2015)
- <http://www.beritasatu.com/kesra/328974-ditemukan-302-lokasi-pertambangan-tanpa-izin-di-indonesia.html> (diakses 5 Agustus 2015)
- <http://www.menlh.go.id/deklarasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-akibat-pertambangan/> (diakses 5 Agustus 2015)
- <http://babel.antaraneews.com/berita/24563/pengamat-melegalkan-tambang-rakyat-jangan-tabrak-aturan> (diakses 8 Agustus 2015)
- <http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2015/06/30/172536/1640-tambang-timah-tak-berizin-akan-diputihkan/#.VrfvMbl97oA> (diakses 8 Agustus 2015)

Varsha Venugopal, "Assessing Mineral Licensing in a Decentralized Context: The Case of Indonesia", Executive Summary, Natural Resources Government Institute, Oktober 2014, hlm.3, http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/pub_AssessingMineralLicensing_20141117.pdf (diakses 24 November 2016).

<http://www.esdm.go.id/berita/mineral/43-mineral/6786-sukhyar-dari-10922-iup-yang-clear-and-clean-6042-iup.html> (diakses 5 Agustus 2015)

<http://www.esdm.go.id/siaran-pers/55-siaran-pers/4550-koordinasi-pendataan-izin-usaha-pertambangan-nasional-2011.html> (diakses 5 Agustus 2015).

<http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/2979-4-000an-izin-usaha-tambang-ditindak> (diakses 5 Agustus 2015).

<http://print.kompas.com/baca/2015/12/30/Pemerintah-Diminta-Fokus-Bersihkan-Merkuri-Dampak> (diakses 5 Agustus 2015).

<http://www.menlh.go.id/deklarasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-akibat-pertambangan/> (diakses 6 Agustus 2015).

<http://www.liputan6.com/tag/salim-kancil> (diakses 6 Agustus 2015)

<http://nasional.tempo.co/read/news/2015/09/28/206704419/tambang-pasir-berdarah-di-lumajang-ada-15-konflik-serupa> (diakses 6 Agustus 2015)

<http://bisnis.liputan6.com/read/2055595/konflik-tambang-dan-korban-korbannya> (diakses 6 Agustus 2015)

<http://news.liputan6.com/read/2114455/tambang-emas-monterado-bengkayang-runtuh-18-orang-tewas> (diakses 6 Agustus 2015)

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan

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

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dengan

Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah Nomor: 2002.K/20/MPE/1998 – Nomor: 151A Tahun 1998 – Nomor: 23/SKB/M/XII/1998 adalah usaha pertambangan umum atas galian golongan A, B dan C yang dilakukan oleh koperasi atau pengusaha kecil setempat