

ANALISIS YURIDIS TERHADAP TINDAK PIDANA PERTAMBANGAN DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Oleh:

Herry Liyus, S.H., M.H., Dr. Sri Rahayu, S.H., M.H dan Dheny Wahyudhi, S.H., M.H

RINGKASAN

Setiap usaha pertambangan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital menurut Undang-undang Pertambangan dan Mineral, baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan izin pertambangan. Akan tetapi tidak jarang kegiatan penambangan ini dilakukan secara illegal yang berdampak pada kelestarian lingkungan sehingga terjadi penurunan produktivitas lahan, tanah bertambah padat, terjadinya erosi dan sedimentasi, terjadinya gerakan tanah atau longsor, terganggunya flora dan fauna, terganggunya kesehatan masyarakat, serta perubahan iklim mikro. Dalam ketentuan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, disebutkan bahwa Barang siapa yang melakukan usaha penambangan tanpa Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat atau Izin Usaha Pertambangan Khusus dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah). Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian, yang diberi judul Analisis Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Atas dasar isu hukum tersebut penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan tentang perbuatan yang termasuk dalam tindak pidana pertambangan dalam perspektif perundang-undangan Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan, perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual dan pendekatan kasus. Selanjutnya dianalisis melalui tahapan interpretasi, penilaian, penelitian, dan evaluasi. Dan terakhir disimpulkan dalam bentuk perskriptif. Hasil penelitian diketahui bahwa Secara yuridis kegiatan pertambangan banyak menimbulkan permasalahan hukum, yaitu terjadi sengketa pertambangan baik jenis maupun bentuknya, yaitu sengketa antara pemerintah dengan investor, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara badan hukum dengan masyarakat sekitar tambang. Sengketa yang terjadi dalam bentuk tindak pidana, sengketa perdata, sengketa administrasi negara

Kata Kunci: *Analisis Yuridis, Tindak Pidana, Pertambangan, Perspektif Perundang-Undangan Indonesia.*

A. PENDAHULUAN

Dengan adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 maka daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam yang tersedia di wilayahnya, termasuk pengawasan dan pengendalian, secara bertanggung jawab. Kebijakan ini merupakan paradigma

baru yang memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah untuk secara mandiri melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahnya.

Dan sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa untuk menguasai kekayaan alam yang ada di dunia ini adalah hak sebagaimana yang telah dinyatakan secara tegas di dalam suatu peraturan-peraturan yang ada di Indonesia. Semakin tinggi intensitas pembangunan seiring dengan perkembangan zaman, maka semakin banyak tergali sumber daya alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk sumber daya alam dari perut bumi yang umum disebut barang tambang atau barang galian.

Kekayaan alam yang potensial berupa barang tambang, minyak dan gas bumi serta mineral lainnya yang terdapat di darat dan di dasar laut nusantara, makin ditingkatkan eksplorasi, penggalian dan pendaayagunaannya untuk menunjang pembangunan dengan tetap menjaga keseimbangan lingkungan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup serta dengan memanfaatkan teknologi maju. Pembangunan pertambangan harus memberikan nilai tambah dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat dan mendorong pertumbuhan industri dalam rangka memperkuat struktur ekonomi yang seimbang dan meningkatkan pendapatan nasional.¹

Kegiatan penambangan dilandasi oleh Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Adapun tujuan dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 ini tertuang pada Pasal 3-nya yang menentukan :

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah :

- a. Menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna dan berdaya saing;
- b. Menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- c. Menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- d. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional dan internasional;
- e. Meningkatkan pendapatan masyarakat local, daerah dan negara serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat; dan
- f. Menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

¹Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hal.53.

Undang-Undang ini mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama pelaku usaha.
2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hokum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Usaha pertambangan harus member manfaat ekonomi dan social yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
5. Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi, dan partisipasi masyarakat.

Setiap usaha pertambangan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital menurut Undang-undang Pertambangan dan Mineral, baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan izin pertambangan. Terhadap mereka yang melakukan pelanggaran ketentuan Undang-undang tersebut, maka dapat diancam pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang isinya :

Barang siapa yang melakukan usaha penambangan tanpa Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat atau Izin Usaha Pertambangan Khusus sebagaimana dimaksud Pasal 37, Pasal 40 ayat (3), Pasal 48 dan Pasal 67 ayat (1), Pasal 74 ayat (1) atau ayat (5) Undang-undang ini dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

Kegiatan penambangan apabila tidak dikelola dengan baik dan terarah akan membawa dampak pada kerusakan lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat sekitar tambang. Dampak lingkungan akibat kegiatan pertambangan antara lain: penurunan produktivitas lahan, tanah bertambah padat, terjadinya erosi dan

sedimentasi, terjadinya gerakan tanah atau longsor, terganggunya flora dan fauna, terganggunya kesehatan masyarakat, serta perubahan iklim mikro.

Seluruh tahapan kegiatan pertambangan yang meliputi sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Kegiatan pertambangan dapat dilakukan oleh setiap orang baik secara perorangan maupun secara berkelompok atau korporasi. Kegiatan pertambangan diperbolehkan asalkan ada izin dari otoritas yang berwenang. Berkaitan dengan hal tersebut tidak jarang kegiatan pertambangan dilakukan secara illegal baik dilakukan oleh perseorangan maupun dalam bentuk korporasi. Atas dasar uraian tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang penegakan hukum "Analisis Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Indonesia".

B. PEMBAHASAN.

1. TINDAK PIDANA DIBIDANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATU BARA.

1. Jenis Tindak Pidana Dibidang Pertambangan.

Tindak pidana pertambangan adalah perbuatan yang dilarang oleh peraturan yang dikenakan sanksi bagi pelaku perbuatan, guna perlindungan kegiatan dan usaha pertambangan mineral dan batu bara.

Bahwa salah satu fakta kadanaan yang menjadi latar belakang terbentuknya Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan batu bara, adalah bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;

Pada pasal 158 sampai dengan pasal 165, Undang Undang No.4 Tahun 2009, Tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, mengatur ketentuan tindak pidana, sebagai berikut :

Pasal 158

Setiap orang yang melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 40 ayat (3), Pasal 48, Pasal 67 ayat (1), Pasal 74 ayat (1) atau ayat (5) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 159

Pemegang IUP, IPR, atau IUPK yang dengan sengaja menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1), Pasal 70 huruf e, Pasal 81 ayat (1), Pasal 105 ayat (4), Pasal 110, atau Pasal 111 ayat (1) dengan tidak benar atau menyampaikan keterangan palsu dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10. 00.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 160

- (1) 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).
- (2) 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).

Pasal 161

Setiap orang atau pemegang IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi yang menampung, memanfaatkan, melakukan pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, penjualan mineral dan batubara yang bukan dari pemegang IUP, IUPK, atau izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 40 ayat (3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 48, Pasal 67 ayat (1), Pasal 74 ayat (1), Pasal 81 ayat (2), Pasal 103 ayat (2), Pasal 104 ayat (3), atau Pasal 105 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 162

Setiap orang yang merintangikan atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP atau IUPK yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana

kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 163

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam bab ini dilakukan oleh suatu badan hukum, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap badan hukum tersebut berupa pidana denda dengan pemberatan ditambah 1/3 (satu per tiga) kali dari ketentuan maksimum pidana denda yang dijatuhkan.
- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan hukum dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:
 - a. pencabutan izin usaha; dan/atau
 - b. pencabutan status badan hukum.

Pasal 164

Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 158, Pasal 159, Pasal 160, Pasal 161, dan Pasal 162 kepada pelaku tindak pidana dapat dikenai pidana tambahan berupa:

- a. perampasan barang yang digunakan dalam melakukan tindak pidana;
- b. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau
- c. kewajiban membayar biaya yang timbul akibat tindak pidana.

Pasal 165

Setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Secara yuridis perbuatan yang dilarang termasuk dalam tindak pidana di bidang pertambangan adalah melakukan usaha pertambangan tanpa IUP, membuat laporan dan keterangan palsu, memiliki IUP eksplorasi tetapi melakukan kegiatan operasi produksi, merintangi atau mengganggu jalannya kegiatan usaha pertambangan yang memiliki IUP.

Jenis tindak pidana pertambangan berdasarkan pasal di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Sebagaimana diketahui, bahwa negara mempunyai hak menguasai atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya termasuk tambang. Berdasarkan hal tersebut setiap orang yang akan melakukan kegiatan

pertambangan, wajib meminta ijin kepada pemerintah. Apabila tidak dipenuhi kewajiban ini, maka berdasarkan Pasal 158 akan diancam dengan pidana.

- b. Pemberian laporan dan keterangan palsu dalam kegiatan pertambangan, berdasarkan Pasal 159 juga diancam dengan pidana. Tentang pemalsuan surat secara umum juga diatur dalam Pasal 263 KUHP
- c. Kegiatan pertambangan meliputi tahapan eksplorasi, eksploitasi dan operasi atau produksi. Setiap tahapan kegiatan harus memiliki ijin, setiap orang yang melakukan kegiatan eksplorasi penambangan harus memiliki ijin IUP. Pelanggaran terhadap ketentuan ini diancam dengan pidana.
- d. Melakukan kegiatan operasi produksi, bagi setiap orang yang melakukan kegiatan operasi produksi hanya memiliki ijin eksplorasi diancam pidana. Pemegang IUP eksplorasi setelah melakukan eksplorasi tidak boleh melakukan operasi produksi sebelum memiliki ijin IUP produksi
- e. Menghalangi kegiatan pertambangan juga perbuatan yang dapat diancam dengan pidana. Pengusaha yang telah memperoleh izin dari pejabat yang berwenang dapat segera melakukan kegiatan sesuai dengan izin yang diberikan. Gangguan terhadap kegiatan pertambangan juga termasuk perbuatan pidana dan diancam dengan pidana. Masyarakat yang merasa dirugikan dengan adanya kegiatan pertambangan baik dalam tahap eksplorasi, eksploitasi, operasi maupun produksi biasanya melakukan protes dengan menghalangi dengan berbagai cara agar kegiatan penambangan tidak diteruskan.
- f. Pemberian izin yang bertentangan dengan undang-undang dan menyalahgunakan kewenangan dapat diancam dengan pidana.

Sebagai pelaku dalam tindak pidana dibidang pertambangan selain setiap orang perorangan juga dapat dikenakan kepada suatu badan hukum sebagai mana diatur dalam Pasal 163. Pidana yang dapat dijatuhkan terhadap badan hukum tersebut berupa pidana denda dengan pemberatan ditambah 1/3 kali dari ketentuan maksimum pidana denda yang dijatuhkan. Selain pidana denda, terhadap badan hukum juga dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa :

- a. pencabutan izin usaha dan

- b. pencabutan status badan hukum.

2. Jenis Sengketa Pertambangan

Dalam kegiatan pertambangan sering menimbulkan sengketa pertambangan, menurut Ahmad Redi, jenis dan bentuk sengketa pertambangan mineral dan batu bara berbeda dengan jenis dan bentuk sengketa di sektor lain. Bentuk dan jenis sengketa tersebut meliputi:

1. Sengketa pemerintah (*host country*) dengan badan usaha (perusahaan pertambangan mineral dan batubara asing).
2. Sengketa antara lembaga negara (sengketa kewenangan lembaga negara).
3. Sengketa antara pemerintah dengan pemerintah daerah.
4. Sengketa antara badan usaha dengan masyarakat sekitar pertambangan.¹

Ad.1. Sengketa Antarnegara

Sengketa antarnegara dalam bidang penanaman modal di bidang pertambangan mineral dan batubara, dapat saja terjadi. Namun, sejauh ini belum pernah ada sengketa antara negara dalam hal divestasi saham di bidang pertambangan mineral dan batubara.

Sengketa antarnegara dapat terjadi apabila antara *host country* dengan *home country* berbeda dalam menafsirkan perjanjian bilateral di bidang investasi. Perbedaan tafsir terhadap perjanjian bilateral akan semakin terbuka apabila terkait dengan kerugian yang ditimbulkan dari tindakan negara pihak kepala negara pihak lainnya.

Ad.2. Sengketa Antara Pemerintah (*Host Country*) dan Investor (Badan Usaha)

Sengketa akan timbul apabila ada pihak yang terikat untuk melaksanakan kewajiban melanggar kewajiban tersebut, sehingga pihak lain merasa dirugikan. Kewajiban pemerintah dengan investor dapat tertuang dalam kontrak serta dapat pula tertuang dalam ketentuan hukum (peraturan perundang-undangan).

Pelanggaran yang terjadi antara pemerintah dan investor yang sering menimbulkan sengketa, dapat disebabkan oleh pelanggaran kewajiban oleh *host country*, berupa:

¹Ahmad Redi, Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 105.

- a. Kebijakan nasionalisasi, penyitaan, dan pengambilalihan atas kepemilikan serta aset investor asing secara ilegal atau tidak sesuai dengan kaidah-kaidah hukum internasional yang berlaku.
- b. Pengambilalihan atas aset kepemilikan investor asing dalam berbagai variasi sebagai berikut: penjualan kepemilikan secara paksa; penjualan saham secara paksa dari suatu kegiatan penanaman modal asing melalui mekanisme korporasi; tindakan pribumisasi; pengambilalihan kendali manajemen atas kegiatan penanaman modal asing; membujuk pihak lain untuk mengambil alih kepemilikan asing secara fisik; kegagalan memberikan perlindungan ketika terjadi gangguan terhadap kepemilikan investor asing secara bertentangan dengan ketentuan internasional.

Selain pelanggaran oleh *host country*, pelanggaran dapat pula terjadi karena pelanggaran yang dilakukan oleh investor. Pelanggaran tersebut dapat berupa pelanggaran terhadap kontrak (perjanjian) yang telah disepakati oleh pihak terkait dengan kewajiban-kewajiban, misalnya kewaciban divestasi saham, pembayaran pajak dan penerimaan negara bukan pajak lainnya, seperti royalti, iuran tetap, iuran eksplorasi, iuran produksi, iuran tetap kewajiban untuk menjaga dan melestarikan lingkungan hidup, pemberdayaan masyarakat sekitar, dan tanggung jawab sosial lainnya, kewajiban dalam pengolahan dan pemurnian serta nilai tambah pertambangan dan lain-lain. Terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah ataupun investor dapat menimbulkan sengketa yang sering berakhir melalui proses peradilan ataupun nonperadilan.

Ad.3. Sengketa Antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah

Sengketa antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terjadi dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara. Sengketa pertambangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dapat dilihat secara nyata melalui upaya perlawanan pemerintah daerah atas kebijakan baik regulasi maupun bukan regulasi. Perlawanan terhadap kebijakan tersebut, misalnya dengan adanya pengajuan permohonan uji materiil atas UU No. 4 Tahun 2009.

Ad.4. Sengketa Antara Badan Usaha dengan Masyarakat Sekitar Tambang

Sengketa antara badan usaha dengan masyarakat adat atas eksistensi penguasaan pertambangan terjadi sedemikian rupa. Konflik dimuali dengan adanya tumpang tindih antara wilayah izin usaha pertambangan perusahaan pertambangan dengan tanah adat/tanah *ulayat* masyarakat hukum adat. Masyarakat adat atau masyarakat hukum adat memiliki tanah ulayah sesuai dengan hukum adatnya.

Keberadaan masyarakat hukum adat secara historis telah ada bahkan sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia ini berdiri, mengalami gangguan eksistensinya apabila terjadi benturan wilayah hukum adatnya dengan kegiatan usaha pertambanangan mineral dan batu bara. Sesungguhnya dalam UU No. 4 atahun 2009 dan hampir seluruh undang-undang di bidang sumber daya alam telah di atur mengenai penggunaan tanah kegiatan usahnya. Dalam Pasal 136 UU Minerba diatur bahwa:

- (1) Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tnah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyelesaian hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atass tanah oleh pemegang IUP dan IUPK.

Namun ketentuan dalam UU No. 4 Tahun 2009 tidak implementatif apabila ditujukan pada hak atas tanah masyarakat hukum. Hal ini didasari dengan belum jelasnya mekanisme pengakuan dan jaminan masyarakat hukum adat termasuk pelembagaan masyarakat hukum adatdengan hak-hak tradisional. Akhirnya, kegiatan pembangunan tanah adat atas kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang berada di atas tanah adat. Hal ini memicu konflik atau sengketa antara pelaku usaha dengan masyarakat hukum adat.

3. Sengketa Administrasi Negara

Selanjutnya menurut Ahmad Redi, Sengketa administrasi negara dalam bidang pertambangan mineral dan batubara meliputi 2 (dua) bentuk sengketa, yaitu:

- a. Sengketa administrasi akibat pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh pelaku usaha pertambangan mineral dan batubara; dan

b. Sengketa administrasi negara akibat perbuatan dan/atau tindakan pejabat atau badan administrasi negara².

Dalam UU No.4 Tahun 2009, beberapa ketentuan sengketa administrasi negara tertuang di dalam Pasal 151 sampai dengan Pasal 157, Pasal 151 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 mengatur mengenai pemberian sanksi administrasi oleh menteri energi dan sumber daya mineral, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan bupati/walikota terkait penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara diserahkan kepada gubernur, sehingga bupati/walikota tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara. Dampak tidaknya kewenangan ini berdampak pula pada kewenangan pemberian sanksi administrasi negara atas pelanggaran hukum administrasi negara oleh pelaku usaha pertambangan.

Dalam Pasal 151 diatur mengenai beberapa pelanggaran administrasi negara, antara lain:

- 1) Pelanggaran pemegang IUP atas kewajiban pengajuan permohonan IUP baru kepada Menteri ESDM, gubernur, bupati/walikota sesuai kewenangannya dalam hal pemegang IUP menemukan mineral lain (Pasal 40 ayat (3))
- 2) Pelanggaran pemegang IUP yang tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan sebagaimana arena menjaga mineral lain tersebut agar tidak dimanfaatkan pihak lain (Pasal 40 ayat (5))
- 3) Pelanggaran pemegang IUP atas kewajiban melaporkan kepada pemberi IUP dalam hal kegiatan eksplorasi dan kegiatan studi kelayakan, pemegang IUP eksplorasi yang mendapatkan mineral atau batubara yang terduga (Pasal 43 ayat (1))
- 4) Pelanggaran pemegang IUP atas kewajiban pemegang IUP eksplorasi yang ingin menjual mineral atau batubara untuk mengajukan izin sementara untuk melakukan pengangkutan dan penjualan (Pasal 40 ayat (2));
- 5) Pelanggaran atas kewajiban pemegang IPR untuk:
 - (a) Melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR diterbitkan,

²²*Ibid.* hal. 115

- (b) Memenuhi 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 berskala kepada pemberi IPR (Pasal 70)
- 6) Pelanggaran atas pemegang IPR dalam melakukan kegiatan pertambangan rakyat untuk menaati ketentuan persyaratan teknis pertambangan (Pasal 71 ayat (1)).

Atas pelanggaran sengketa, ketentuan peraturan perundang-undangan mineral dan batubara telah mengatur pula mengenai jenis sanksi administrasi yang dapat diberikan, yaitu peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi atau operasi produksi, dan/atau pencabutan IUP, IPR, atau IUPK. Sanksi administrasi tersebut diberikan terhadap putusan tata usaha negara yang telah dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara. Pemberlakuan sanksi administrasi ini dapat dimintakan upaya hukum melalui jalur pengadilan yaitu tata usaha negara.

2. PENEGAKAN HUKUM DALAM PENAMBANGAN TANPA IZIN.

Tujuan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara sebagaimana tercantum dalam undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara (selanjutnya di singkat UU Minerba), antara lain sebagai berikut:

1. Menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup
2. Meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lingkungan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat
3. Menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.³

³*ibid.* hal. 124.

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 berupa mengelaborasi aspek ekonomi, sosial dan lingkungan hidup dalam satu bungkus konsep pengelolaan pertambangan mineral dan batubara secara kumulatif.

Melalui jenis izin ini, perorangan, badan usaha, dan koperasi 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 rupiah)
 - 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).

Dalam praktek dilapangan masih banyak ditemui kendala dalam penegakannya. Penindakan hukum pidana terhadap PETI menjadi control bagi penegak hukum karena terjadi benturan antara aspek control yuridis dengan aspek sosiologis dan filosofis

sehingga diperlukan tindakan khusus dalam penanganan PETI bagi penambang skala kecil.

3. FAKTOR PENYEBAB PETI

1. Faktor Masalah Regulasi

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

a. 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 minimum luas wilayah 5 (lima) ontrol untuk memohon izin usaha pertambangan terhadap eksplorasi bagi komoditas bantuan. Hal ini menutup kemungkinan permohonan IUP tahap eksplorasi kurang dari 5 (lima) ontrol yang secara teknik sesungguhnya banyak pertambangan batuan yang luasnya kurang dari 5 (lima) ontrol, 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) tahapan, yaitu: (1) IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; serta (2) IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan, dan pemurnian serta, pengangkutan dan penjualan. Walaupun 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 melakukan 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 praktek PETI pun dilakukan.

b. Konflik Norma UU Minerba dengan UU Pemda

Eksistensi PETI dapat disebabkan pula oleh 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. Begitupula kewenangan pembinaan dan pengawasan yang dahulu berada di pemerintah kabupaten/kota kemudian diarahkan 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.

2. 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 kontrol 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.*

3. 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 mekanisme pembinaan dan pengawasan. Berdasarkan pengaturan dalam PP No.55 Tahun 2010, pembinaan dan pengawasan hanya dilakukan terhadap usaha pertambangan yang reguler atau dalam keadaan normal. Lalu bagaimana dengan

pembinaan dan pengawasan atas kegiatan usaha yang tidak norma 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 kontrol melalui, misalnya pembinaan agar penambang skala kecil yang melakukan PETI dapat memiliki izin usaha sehingga menjadi usaha yang sah.

4. Faktor Kendala Penegakan Hukum

Sesungguhnya sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwa terdapat dilematis dalam penegakan hukum pidana terhadap kegiatan PETI. Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* harus ditegakan, namun sebelum penegakan 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 kontrol dan konsultasi atas permohonan izin usaha penambangan skala kecil. Apabila mekanisme pembinaan dan pengawasan kepada penambang skala kecil tidak diperhatikan oleh penambang dengan tetap melakukan PETI, maka kontrol hukum pidana dapat diberlakukan. Inilah sesungguhnya fungsi dari hukum pidana sebagai sarana terakhir atas suatu penyelesaian sengketa dalam menuju ketertiban masyarakat.

5. Faktor Sosial Ekonomi

Keberadaan PETI tidak dapat dihindari dari faktor keberadaan penambang skala kecil tradisional yang turun temurun. Penambangan 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.⁴

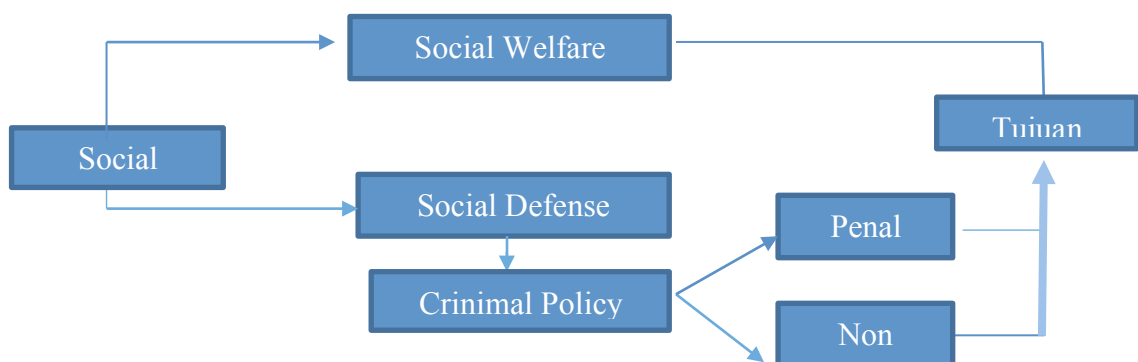
⁴*Ibid.* hal.132-139

4. KEBIJAKAN PEMIDANAAN SEBAGAI ULTIMUM REMEDIUM

Sebagaimana dinyatakan oleh Hoenagels bahwa terdapat berbagai faktor perbuatan yang harus dipertimbangkan untuk melakukan kriminalisasi agar tetap menjaga dalil *ultimum remedium* dan tidak terjadi *over criminalization*, anntara lain sebagai berikut:

- a. Jangan menggunakan hukum pidana dengan cara emosional
- b. Jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak jelas korbnn atau kerugiannya
- c. Jangan menggunakan hukum pidana, apabila kerugian yang ditimbulkan dengan pidanaan akan lebih besar dari pada kerugian olehh tindak pidana yang akan dirumuskan.
- d. Jangan menggunakan hukum pidana apabila tidak didukung oleh masyarakat secara kuat.
- e. Jangan menggunakan hukum pidana apabila penggunaanya diperkirakan penggunaanya tisak efektif
- f. Hukum pidana dalam hal0hal tertentu harus mempertimbangkan secara khusus skala prioritas kepentingan pengaturan
- g. Hukum pidana sebagai sarana represi harus didayagunakan secara serentak dengan sarana pencegahan.

Selanjutnya sebagaimana disampaikan pula oleh Barda Nawawi Arif bahwa kebijakan ontrol (criminal policy) yang terdiri atas kebijakan-kebijakan atau upaya-uoaya untuk mensejahterakan manusia (social welfare policy) dan kebijakan-kebijakan/ upaya-upaya untuk melindungi manusia (social defence policy) untuk lebih jelas, berikut gambarnya.



Berdasarkan hubungan antara social welfare dan sosial defence maka harus dipertimbangkan aspek diluar hukum pidana (penal), yaitu pendekatan nonpenal. Upaya nonpenal dapat dilakukan dengan pendekatan *techno-pre-vention*, yaitu dengan membangaun serta membangkitkan kepekaan warga masyarakat dan aparat penegak hukum, pendekatan edukatif atau moral, pendekatan global (kerja sama internasional) dan pendekatan birokrat. Untuk itu, kebijakan pembinaan PETI pun harus mengedepankan aspek nonpenal, melalui pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dilakukan denganontrol, konsultasi, dan fasilitasi pemberian izin usaha baik IUP maupun IPR, termasuk pembinaan keahlian teknik pertambangan, teknik perlindungan dan pengolahan lingkungan, aspek manajemen pengusahakaan, aspek pamarasan, 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.⁵

Dilema penegakan hukum atas PETI menjadi persoalan krusial bagi penyelenggaraan kegiatan usaha pertambanagan mengingat atas kegiatan PETI dikategorikan sebagai perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 158 dan 160 UU Minerba. Akan tetapi, kegiatan PETI berkaitan dengan kehidupan rakyat melarat yang melakukan usaha pertambangan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

C. PENUTUP

Secara yuridis kegiatan pertambangan banyak menimbulkan permasalahan hukum, yaitu terjadi sengketa pertambangan baik jenis maupun bentuknya, yaitu sengketa antara pemerintah dengan investor, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara badan hukum dengan masyarakat sekitar tambang. Sengketa yang terjadi dalam bentuk tindak pidana, sengketa perdata, sengketa administrasi negara. Masih ditemuinya beberapa kendala dalam penegakan hukum terhadap kegiatan penambanagan tanpa izin dalam skala kecil. Kebijakan pemidanaan terhadap pelaku penambangan tanpa izin dalam skala kecil, dilakukan secara bersamaan dengan kebijakan secara non penal dengan melakukan pembinaan serta pengawasan baik terhadap penegak hukum maupun terhadap masyarakat

⁵*ibid*.hal. 144-147

Perlunya sinkronisasi pengaturan berkaitan dengan Izin Usaha Pertambangan. Perlu ditingkatkan upaya penegakan hukum baik dalam bentuk penerapan sanksi, pembinaan maupun pengawasan terhadap pihak terkait.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Dikes ESDM, *Potensi Bahan Galian, Migas dan Air Tanah, Kabupaten Muaro Jambi*, Tahun 2011

Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.

Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bina aksara, Jakarta, 1983.

Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Roeslan Saleh, *Sifat Melawan Hukum Perbuatan Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1987.

R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentari-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor, 1996.

Soedjono D, *Penanggulangan Kejahatan*, Alumni, Bandung, 1983.

Soerjono Soekanto, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

_____, *Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

_____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHP

_____, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara