

Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertambangan (Studi di Kabupaten Lumajang Provinsi Jawa Timur)

Alternative Dispute Resolution on Mining (Case Study in Lumajang District, East Java Province)

Rachmad Safa'at dan Indah Dwi Qurbani

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono No.169 Malang, Jawa Timur
E-mail: rachmad.syafaat@ub.ac.id
E-mail: indah.qurbani80@gmail.com

Naskah diterima: 07/02/2017 revisi: 16/02/2017 disetujui: 03/03/2017

Abstrak

Paradigma pengelolaan sumber daya alam di sektor pertambangan yang dilakukan pemerintah selama ini menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain: semakin meningkatnya konflik, kerusakan lingkungan dan tingkat kemiskinan masyarakat yang belum berubah serta mengabaikan sistem nilai, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal. Sebagaimana yang terjadi di Lumajang, Konflik pertambangan di Lumajang berkaitan dengan isu sengketa kepemilikan lahan antara masyarakat dengan penambang maupun perusahaan tambang, interaksi pelaku tambang dengan masyarakat sekitar lokasi tambang, legalitas aktivitas pertambangan, degradasi lingkungan akibat adanya aktivitas lingkungan, dan regulasi pertambangan. Dalam kaitan itu diperlukan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif atau *alternative dispute resolution* yang tidak membuat masyarakat tergantung pada dunia hukum yang terbatas kapasitasnya, namun tetap dapat menghadirkan rasa keadilan dan penyelesaian masalah. Mekanisme tersebut sebenarnya telah memiliki dasar hukum dan telah memiliki preseden serta pernah dipraktikkan di Indonesia walau jarang disadari. Mekanisme tersebut juga memiliki potensi untuk semakin dikembangkan di Indonesia.

Kata kunci : Penyelesaian, Sengketa, Pertambangan.

Abstract

The paradigm of natural resource management in the mining sector by the government, has brought many problems, among others: the increasing conflict, environmental degradation and the poverty rate has not changed and the society that ignores the value system, social, economic, cultural and local communities. As in Lumajang, Lumajang mining conflicts relating to issues of land ownership disputes between communities and miners and mining companies, mining offender interaction with the community around the mine site, the legality of mining activities, environmental degradation due to environmental activities, and mining regulations. That regard the necessary mechanisms of alternative dispute resolution does not make people dependent on the legal capacity, but still can bring a sense of justice and problem resolution. The mechanism actually has a legal basis and already have a precedent and once practiced in Indonesia though rarely recognized. The mechanism also has the potential for further development in Indonesia.

Keywords : *Settlement, Dispute, Mining.*

LATAR BELAKANG

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk, dalam kemajemukan timbul berbagai hal, maka fenomena konflik atau sengketa merupakan suatu keniscayaan. Konflik-konflik atau sengketa dalam perebutan sumber daya alam, ekonomi, sosial maupun politik dapat selalu terjadi setiap saat, dan bisa berujung menjadi suatu sengketa.¹

Sebagaimana dalam paradigma pengelolaan sumber daya alam di sektor pertambangan yang dilakukan pemerintah selama ini menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain: semakin meningkatnya konflik, kerusakan lingkungan dan tingkat kemiskinan masyarakat yang belum berubah serta mengabaikan sistem nilai, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal.² Kegiatan pertambangan juga mengakibatkan berbagai perubahan lingkungan, antara lain perubahan bentang alam, perubahan habitat flora dan fauna, perubahan struktur tanah, perubahan pola aliran air permukaan dan air tanah dan sebagainya. Perubahan-perubahan tersebut menimbulkan dampak dengan intensitas dan sifat yang bervariasi.

¹ Menurut Parsudi Suparlan masyarakat majemuk terbentuk dari dipersatukannya masyarakat-masyarakat suku bangsa oleh sistem nasional, yang biasanya dilakukan secara paksa (*by force*) menjadi sebuah bangsa dalam wadah negara. Sebelum Perang Dunia kedua, masyarakat-masyarakat negara jajahan adalah contoh dari masyarakat majemuk. Sedangkan setelah Perang Dunia kedua contoh-contoh dari masyarakat majemuk antara lain, Indonesia, Malaysia, Afrika Selatan, dan Suriname. Ciri-ciri yang menyolok dan kritikal dari masyarakat majemuk adalah hubungan antara sistem nasional atau pemerintah nasional dengan masyarakat suku bangsa, dan hubungan di antara masyarakat suku bangsa yang dipersatukan oleh sistem nasional..." dalam makalah yang ditulis oleh Parsudi Suparlan, 2004, *Masyarakat Majemuk, masyarakat Multikultural, dan Minoritas: Memperjuangkan Hak-hak Minoritas*, yang dipresentasikan dalam workshop Yayasan Interseksi, hak-hak minoritas dalam *Landscape* Multikultural, mungkinkah di Indonesia? Wisma PKBI, 10 Agustus 2004, diakses pertama kali dari The Interseksi Foundation, tanggal 12 Desember 2015.

² Rachmad Safa'at, 2016, *Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena Gemilang, Malang, h. 137.

Selain perubahan pada lingkungan fisik, pertambangan juga mengakibatkan perubahan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi. Berdasarkan observasi terkait kondisi aktivitas pertambangan penulis mendapati banyak fakta konflik tentang Pengelolaan Pertambangan.

Pengusaha dan pekerja pertambangan seringkali tidak memperhatikan tentang dampak dari pertambangan, terlebih seringkali tempat penggalian sangat dekat dengan pemukiman warga, yang lebih parah lagi tidak jarang pengusaha pertambangan yang melakukan penipuan terhadap warga, sehingga memicu gerakan penolakan secara sporadis oleh warga. Lahan bekas pertambangan yang menggunakan metode eksplorasi penggalian dalam, selalu meninggalkan lahan bekas dengan kondisi permukaan lahan yang tidak rata, dan tentunya berpengaruh terhadap lingkungan. Kondisi tersebut akan memicu terjadinya konflik horizontal.

Sebagaimana yang terjadi di Lumajang, Lumajang merupakan salah satu Kabupaten bagian timur di Jawa Timur dengan potensi sumber daya alam yang melimpah. Letak geografis kabupaten Lumajang terletak pada koordinat 112°53' - 113°23' Bujur Timur dan 7°54' - 8°23' Lintang Selatan. Luas wilayahnya adalah 1.790,90 km², sedangkan jumlah penduduknya 1.064.343 jiwa dan memiliki wilayah administrasi dengan 21 Kecamatan, dengan 7 Kelurahan dan 168 Desa.³

Dilihat dari letak Kabupaten Lumajang cukup dekat dengan beberapa gunung yaitu Bromo, Tengger dan Semeru, dimana sekitar 60.000 hektar lahannya merupakan pertambangan pasir vulkanik dengan kualitas sangat baik. Kandungan logam yang terdapat pada pasir Lumajang didominasi oleh kandungan *ferum (Fe)* yaitu sekitar 40-50% dan mengandung berbagai bahan pengotor seperti *Titanium (Ti)*, *Vanadium (V)*, *Nikel (Ni)*, dan *Cobalt (Co)*. Dari kandungan tersebut, maka pertambangan pasir Lumajang banyak digunakan sebagai bahan dasar pemenuhan berbagai kebutuhan industri, seperti logam besi, industri semen, bahan dasar tinta kering (*toner*) pada mesin fotokopi dan tinta laser, bahan utama untuk pita kaset, pewarna serta campuran (*filter*) untuk cat, dan menjadi bahan dasar industri magnet permanen.⁴

Potensi yang dimiliki Kabupaten Lumajang dengan pasir yang melimpah dan berbagai pemanfaatannya menjadi sumber usaha baru dan meningkatkan pendapatan daerah dan masyarakatnya. Proses pemanfaatan inilah yang harus *clear*

³ Indah Dwi Qurbani, 2016, *Kajian Strategi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pertambangan Iron Sand (Pasir Besi) Di Provinsi Jawa Timur (Studi Kasus Di Kabupaten Lumajang, Kabupaten Mojokerto Dan Kabupaten Bojonegoro)*, didanai oleh Badan Penelitian Dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur, Laporan Hasil Penelitian, h. 46.

⁴ *Ibid*, h. 55.

baik dari sisi hukum maupun penataan sosial budaya lokal masyarakat Lumajang. Keinginan besar perorangan ataupun kelompok masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan potensi pasir Lumajang sudah menjadi naluri manusia. Secara sosiologis, dalam pemanfaatan potensi alam yang melimpah akan melahirkan kerjasama, persaingan dan konflik sosial. Situasi ini akan terus berlangsung sejauh potensi alam di Kabupaten Lumajang masih ada. Proses tersebut, menjadi sesuatu yang tidak bisa dihindari dengan alasan apapun, maka menjadi penting bagi Pemerintah Kabupaten Lumajang untuk mengambil peran lebih banyak untuk memanfaatkan sumber daya alam yang melimpah dan bagaimana mereka menjaga proses kerjasama, persaingan dan konflik kepentingan tetap dalam kendali.

Data Bagian Perekonomian Kabupaten Lumajang menyebutkan bahwa jumlah potensi pertambangan dari Gunung Semeru sangat besar dan akan bertambah terus sesuai dengan aktivitas gunung api yang mengeluarkan material kurang lebih satu juta meter kubik per tahun. Bukan saja kuantitasnya yang sangat besar, tapi kualitasnya juga sangat baik, bahkan terbaik se Jawa Timur. Berbagai penelitian menyimpulkan kualitas pasir Gunung Semeru unggul karena kandungan tanah (lumpur) sedikit, butiran pasirnya standar, serta warna dan daya rekatnya baik.⁵

Lokasi penambangan pasir dan batu cukup banyak, di antaranya di sepanjang Sungai Rejali, Kali Regoyo, dan Kali Glidig. Tepatnya berada di Kecamatan Candipuro, Pasirian, Tempursari dan Pronojiwo. Areal bahan tambang/galian pasir dan batu bangunan 82,50 ha dengan volume 5.976.625 m. Areal pasir dan batu yang di eksploitasi baru 15 ha dengan volume 239.065 m atau hanya 4% dari kapasitas yang tersedia.⁶

Khusus mengenai areal tambang pasir besi yang dimiliki Lumajang mencapai 2.650 ha. Lokasinya memanjang dalam satu deret di sepanjang pantai selatan. Tepatnya, di pantai selatan Kecamatan Yosowilangun, Kecamatan Kunir, Kecamatan Tempeh dan Kecamatan Pasirian. Pasir besi Lumajang merupakan pasir nomor satu untuk konstruksi bangunan karena memiliki kandungan besi yang tinggi. Menurut Dinas Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Timur, kandungan besi antara 48,5 persen sampai 50,2 persen. Sejumlah proyek konstruksi di Jawa Timur menetapkan pasir Lumajang sebagai spesifikasi bangunan.

Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Jawa Timur dan Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) menghitung, penambangan pasir besi ilegal berpotensi merugikan negara

⁵ *Ibid*, h. 56.

⁶ Tempo.com. 2015, *Jadi Rebutan, Potensi pasir Lumajang 75 Juta Meter Kubik*. 27 November 2015.

hingga Rp 11,5 triliun sejak tahun 2011. Investigasi Walhi di lapangan mendata truk bermuatan pasir besi sekitar 500 truk sehari. Total setahun mengangkut 6,3 juta ton pasir besi keluar dari Lumajang.

Berdasarkan audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), harga pasir besi Lumajang sebesar 36 dolar Amerika Serikat per ton. Dengan asumsi nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Rp. 10.000,-, sehingga total setahun kerugian negara mencapai Rp 2,3 triliun. Kerugian itu setara dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Lumajang selama sembilan tahun, dengan estimasi sebesar Rp 1,3 triliun pertahun.

Menurut data Walhi, Kabupaten Lumajang mengeluarkan izin usaha pertambangan terbanyak di Indonesia. Namun, pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor tambang terus menyusut. Pada 2012 pendapatan mencapai 5 miliar rupiah, namun pada tahun 2014 turun menjadi 75 juta rupiah. Penambangan pasir liar dituding sebagai penyebabnya. Namun, dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka kewenangan Izin Usaha Pertambangan menjadi kewenangan pemerintah daerah Provinsi.

Kerusakan kawasan pesisir terjadi sepanjang Lumajang yang tersebar di delapan kecamatan lantaran terjadi eksploitasi pasir pantai berlebihan menggunakan eskavator. Pasir hasil tambang pesisir selatan Lumajang digunakan untuk memasok kebutuhan bangunan di seluruh Jawa Timur.

Jika dilihat dari karakteristik daerah di sepanjang pesisir selatan termasuk Kabupaten Lumajang, bahwa daerah-daerah ini adalah wilayah pertanian yang subur. Namun belakangan, perombakan guna lahan gencar terjadi diperlihatkan dari jumlah izin penambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Konversi lahan pertanian (perhutani) menjadi daerah pertambangan banyak terjadi sehingga merugikan petani karena lahan-lahan pertanian semakin berkurang. Degradasi kualitas lingkungan sangat cepat.

Dalam perencanaan tata ruang, Kabupaten Lumajang ditetapkan menjadi daerah rawan bencana termasuk banjir dan tsunami. Namun di sisi lain Kabupaten Lumajang juga ditetapkan sebagai daerah pertambangan. Hal ini menunjukkan adanya tumpang tindih rencana pemanfaatan lahan. Konflik lahan rawan terjadi.

Konflik pertambangan di Lumajang berkaitan dengan isu sengketa kepemilikan lahan antara masyarakat dengan penambang maupun perusahaan tambang, interaksi pelaku tambang dengan masyarakat sekitar lokasi tambang, legalitas

aktivitas pertambangan, degradasi lingkungan akibat adanya aktivitas lingkungan, dan regulasi pertambangan.

Berdasarkan data tersebut adanya keterbatasan atau kurangnya kemampuan negara melayani masyarakatnya memperoleh keadilan dalam pelayanan hukum, maka beberapa persoalan yang akan muncul, mulai dari *eigenrechting*, sampai pada persoalan perubahan nilai-nilai dan penyimpangan terhadap nilai-nilai budaya dalam masyarakat bahkan *legal gap* yaitu, terdapat silang selisih antara apa yang dihukumkan secara resmi oleh kekuasaan nasional dan apa yang dijalani dalam kehidupan sehari-hari sebagai hukum oleh masyarakat setempat.

Dalam kaitan itu diperlukan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif atau *alternative dispute resolution* yang tidak membuat masyarakat tergantung pada dunia hukum yang terbatas kapasitasnya, namun tetap dapat menghadirkan rasa keadilan dan penyelesaian masalah. Mekanisme tersebut sebenarnya telah memiliki dasar hukum dan telah memiliki preseden serta pernah dipraktikkan di Indonesia walau jarang disadari. Mekanisme tersebut juga memiliki potensi untuk semakin dikembangkan di Indonesia.

PEMBAHASAN

A. Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Disputes Resolutions*)

Alternatif Dispute Resolution (ADR) sering diartikan sebagai *alternative to litigation* dan *alternative to adjudication*. Pilihan terhadap salah satu dari dua pengertian tersebut menimbulkan implikasi yang berbeda. sebagai *alternative to litigation* maka ADR adalah salah satu mekanisme penyelesaian sengketa non litigasi dengan mempertimbangkan segala bentuk efisiensinya dan untuk tujuan masa yang akan datang sekaligus menguntungkan bagi pihak yang bersengketa. Sedangkan apabila ADR dimaknai sebagai *alternative to adjudication* dapat meliputi mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat konsensus seperti halnya negoisasi, mediasi dan konsiliasi.⁷

Secara antropologis setiap orang dalam suatu komunitas memiliki sistem dan mekanisme penyelesaian sengketa. Bagi sebagian masyarakat Indonesia yang hidup di pedesaan yang merupakan masyarakat adat jika timbul sengketa diantara mereka jarang sekali dibawa ke pengadilan negara untuk diselesaikan. Mereka lebih suka dan dengan senang hati membawa sengketa ke lembaga yang tersedia

⁷ Gunawan Wijaya, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, h. 5.

pada masyarakat adat untuk diselesaikan secara damai. Dalam masyarakat hukum adat penyelesaian sengketa biasanya dilakukan di hadapan kepala desa atau hakim adat. Secara historis kultural masyarakat Indonesia sangat menjunjung tinggi pendekatan konsensus. Pengembangan penyelesaian sengketa di Indonesia sesuai dengan mekanisme pengambilan keputusan secara tradisional dan penyelesaian sengketa secara adat. Alasan kultural bagi eksistensi dan pengembangan ADR di Indonesia tampak lebih kuat daripada ketidakefisienan proses peradilan dalam menangani sengketa.⁸

B. Konflik

Konflik berasal dari terminologi kata bahasa Inggris *conflict*, yang berarti persengketaan, perselisihan, percekocokan dan pertentangan. Konflik atau persengketaan tentang sesuatu terjadi antara dua pihak atau lebih. Konflik atau perselisihan nyaris tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dan masyarakat sehingga sulit dibayangkan bila masyarakat tanpa konflik. Konflik atau sengketa merupakan kosakata yang acapkali muncul dalam fenomena kehidupan bermasyarakat, berbangsa bahkan bernegara. Konflik atau sengketa tidak lagi bersifat ideologis tetapi sudah bergeser ke arah konflik multikultural yang berbasis pada perbedaan, pergeseran bahkan perubahan pemahaman berbudaya masyarakat. Pergeseran pemahaman konflik atau sengketa pada gilirannya berdampak pada munculnya berbagai konsep alternatif penyelesaian sengketa.⁹

Konflik dimaknai sebagai suatu struktur ketegangan mental di tengah masyarakat, oleh Karl Marx dipahaminya sebagai *class struggle*.¹⁰ Konflik terjadi selama ini lebih didominasi oleh pertarungan pada sektor-sektor strategis (sumber daya), tentu karena harapan untuk lebih survival.¹¹ Konflik pertambangan di Kabupaten Lumajang berkaitan dengan isu sengketa kepemilikan lahan antara masyarakat dengan penambang maupun perusahaan tambang, interaksi pelaku tambang dengan masyarakat sekitar lokasi tambang, legalitas aktivitas pertambangan, degradasi lingkungan akibat adanya aktivitas lingkungan, dan regulasi pertambangan.

⁸ Muchammad Zaidun, 2004, *Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (MAPS)*, dalam Bahan Ajar Penyelesaian Sengketa Alternatif (PSA) Universitas Airlangga, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, h.5.

⁹ Rachmad Syafa'at, 2015, *Mediasi dan Advokasi Bidang Hukum : Konsep dan Implementasinya dalam buku Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena Gemilang, Malang, h. 47.

¹⁰ George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2011, *Teori Sosiologi dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Terakhir Teori Sosial Postmodern* edisi terbaru (translet) Nurhadi. Bantul: Kreasi Wacana, Yogyakarta, h. 285

¹¹ Zainuddin Maliki, 2004, *Narasial Agung Tiga Teori Sosial Hegemonik*, Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat (LPAM), Surabaya, h. 204.

Pemetaan tipologi konflik dilakukan dengan mengelompokkannya ke dalam ruang-ruang konflik. Kriteria-kriteria ruang konflik tersebut menurut Fuad dan Maskanah terbagi kedalam lima ruang konflik, yaitu:

Pertama, Konflik Data. Terjadi ketika seseorang mengalami kekurangan informasi yang dibutuhkan untuk mengambil keputusan yang bijaksana, mendapat informasi yang salah, tidak sepekat mengenai data yang relevan, menerjemahkan informasi dengan cara yang berbeda atau memakai tata cara pengkajian yang berbeda. Dari penafsiran diatas dapat dipahami bagaimana informasi yang beredar dalam aktivitas pertambangan bisa memunculkan konflik terbuka maupun tidak. keberadaan regulasi tentang pertambangan juga menyumbang potensi konflik, baik itu dalam bentuk ketidak tegasan dalam pengawalan regulasi maupun regulasi yang ambigu. Kewenangan dalam pengawalan regulasi tentang pertambangan antara Kabupaten dengan Provinsi juga menyulitkan dalam proses penindakan dan pencegahan secara cepat.

Kedua, konflik kepentingan disebabkan oleh persaingan kepentingan yang dirasakan atau yang secara nyata memang tidak bersesuaian. Konflik kepentingan terjadi karena masalah yang mendasar atau substantif (misalnya uang dan sumberdaya), masalah tata cara (sikap dalam menangani masalah) atau masalah psikologis (persepsi atau rasa percaya, keadilan, rasa hormat). Konflik kepentingan merupakan tipologi konflik paling dominan. Pemilik modal, pemerintah, penambang tradisional dan masyarakat memiliki kepentingan yang sangat besar dalam aktivitas pertambangan. Masyarakat sekitar lokasi tambang melihat aktivitas dalam dua sisi: 1). Masyarakat dirugikan dengan rusaknya fasilitas umum, hilangnya lahan, dan rusaknya lingkungan sosial masyarakat. 2). Masyarakat merasa diuntungkan dengan aktivitas tersebut karena mempunyai mata pencaharian, dilibatkan dalam aktivitas pertambangan, dan mendapatkan kompensasi ekonomi. Pemerintah daerah melihatnya dalam tiga sisi: 1). Tambang bisa menjadi sumber pendapatan daerah. 2). Pemerintah melihat aktivitas tambang sebagai sebuah ancaman karena dampaknya terhadap stabilitas sosial, dimana pemerintah pada akhirnya harus menanggung keseluruhan proses pemulihan jika terjadi kerusakan maupun konflik horizontal. 3). Pemerintah melihat aktivitas pertambangan dalam kerangka regulasi yang harus dikawal dan ditegakkan.

Ketiga, konflik hubungan antar manusia, terjadi karena adanya emosi-emosi negatif yang kuat, salah persepsi, salah komunikasi atau tingkah laku negatif yang berulang (*repetitif*). Masalah-masalah ini sering menimbulkan konflik yang

tidak realistis atau yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Tipologi ini terjadi di Lumajang. Kecemburuan dan persaingan antara pelaku tambang yang terjadi kerap menimbulkan gesekan yang berakibat pada timbulnya konflik Horizontal. Berdasarkan fakta-fakta yang terjadi dilapangan terkait konflik horizontal antar pelaku tambang. Konflik terjadi antara masyarakat dengan para penambang akibat tidak adanya sosialisasi dan penglibatan dalam proses pertambangan kerap menimbulkan konflik. Tidak adanya kompensasi kepada masyarakat dari pihak penambang dan penglibatan masyarakat setempat sering menjadi sumber utama dalam tipologi konflik yang terjadi.

Keempat, konflik nilai, disebabkan oleh sistem kepercayaan yang tidak bersesuaian baik yang hanya dirasakan maupun memang nyata. Nilai adalah kepercayaan yang digunakan manusia untuk memberi arti pada hidupnya. Sehingga konflik nilai terjadi ketika seseorang berusaha untuk memaksakan suatu sistem nilai kepada orang lain atau mengklaim suatu sistem nilai yang eksklusif dan di dalamnya tidak dimungkinkan adanya percabangan kepercayaan. Penegakan regulasi merupakan sumber konflik yang paling dominan. Masalah kewenangan antara pemerintah Provinsi dan pemerintah Daerah membuat para pengambil keputusan di Daerah mengalami kesulitan untuk melakukan penegakan regulasi akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki daerah. Sehingga penanganan dan tindakan yang memerlukan kesegeraan terhambat. Pemerintah daerah sudah tidak memiliki kewenangan baik dalam Proses Perizinan maupun pengawasan. Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kabupaten sifatnya hanya membantu pemerintah provinsi.

Kelima, konflik struktural, terjadi ketika adanya ketimpangan untuk melakukan akses dan kontrol terhadap sumberdaya, pihak yang berkuasa dan memiliki wewenang formal untuk menetapkan kebijakan umum, biasanya memiliki peluang untuk meraih akses dan melakukan kontrol sepihak terhadap pihak lain. Pasca tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemerintah kabupaten/kota kebingungan mengambil langkah. Sebaliknya, para pengusaha pertambangan juga kesulitan mengajukan izin dengan alasan belum ada Peraturan Pemerintah atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mencabut kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengeluarkan izin usaha pertambangan.

Dalam pandangan Dahrendorf masyarakat mempunyai sisi ganda konflik dan konsensus yang menjadi persyaratan satu sama lain. Tidak akan ada konflik kecuali ada konsensus. Konflik tidak akan lahir tanpa adanya konsensus sebelumnya. Konsep konsensus menurut teori konflik merupakan ketidakbebasan yang dipaksakan, bukan hasrat untuk stabil sebagaimana menurut teori fungsionalisme. Hal ini posisi sekelompok orang dalam struktur sosial menentukan otoritas terhadap kelompok lainnya (otoritas berada di dalam posisi). Kepentingan dikategorikan Dahrendorf menjadi kepentingan tersembunyi dan kepentingan nyata.¹²

Konflik dapat menciptakan konsensus dan integrasi. Oleh sebab itu, proses konflik sosial merupakan kunci adanya struktur sosial. Dahrendorf berpendapat bahwa di dalam setiap asosiasi yang ditandai oleh pertentangan terdapat ketegangan diantara mereka yang ikut dalam struktur kekuasaan dan yang tunduk pada struktur itu. Kekuasaan memisahkan dengan tegas antara penguasa dan yang dikuasai, sehingga di dalam masyarakat terdapat dua pihak yang saling bertentangan karena adanya perbedaan kepentingan.¹³

Konflik yang terjadi di kawasan pertambangan Lumajang melibatkan banyak aktor intelektual dan juga pemegang modal. Apabila ditelaah, maka dapat dikatakan bahwa konflik pertambangan di kabupaten Lumajang terjadi pada dua tataran yaitu tataran makro dan tataran mikro.

Pada tataran makro, konflik terjadi pada lingkup horizontal yang lebih luas, mencakup konflik antar pemerintah sebagai pemangku kekuasaan baik itu pemerintah Kabupaten, Provinsi, dan Pemerintah Pusat. Pada tataran mikro, konflik terjadi antara masyarakat setempat dengan perusahaan dan pemerintah setempat, atau dengan oknum spekulasi dan aparat.

Konflik pada tataran mikro ini, umumnya terjadi pada tataran lokal yang melibatkan perusahaan legal dan non illegal dengan masyarakat lokal. Terdapat 3 (tiga) jenis konflik yang terjadi di kabupaten Lumajang. *Pertama*, Regulasi di tingkat daerah terkait aspek Teknik tambang yang digunakan oleh para penambang, aspek sosial budaya, aspek perizinan, aspek tata ruang kewilayahan, dan kepastian hukum. *Kedua*, Terkait tatacara atau teknik, bagaimana sistem eksplorasinya, pengelolaan, reklamasi, dan Pendistribusian hasil tambang (transportasi dan jalan). *Ketiga*, Resistensi dari masyarakat. Tidak adanya pelibatan masyarakat disekitar

¹² Novri Susan, 2010, *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-Isu Konflik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h. 5

¹³ Nazaruiddin Samsudin, dkk, 1986, *Teori Sosial dan Praktek Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, h.vii.

aktivitas lokasi tambang, Tidak adanya kompensasi, Merusak lingkungan, dan Aktivitas ilegal. Penambang berasal dari daerah luar, masyarakat tidak dilibatkan dalam kegiatan pertambangan, penguasaan lahan galian secara ilegal oleh pelaku tambang, tidak adanya kompensasi yang diberikan oleh penambang terhadap dampak yang diakibatkan aktivitas pertambangan, dan tambang yang dilakukan di sepanjang bantaran Daerah Aliran Sungai menyebabkan tanah disekitar sungai mengalami abrasi dan beberapa rumah longsor. Lahan pertanian warga masyarakat disekitar lokasi tambang hilang atau rusak akibat aktivitas pertambangan, rusaknya ekosistem dan infrastruktur, serta tambang dilakukan dengan cara mekanik dan cenderung eskploratif sehingga kawasan jadi rusak.

Dari uraian tersebut secara garis besar berbagai konflik pertambangan yang terjadi di Kabupaten Lumajang dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa bentuk konflik sebagai berikut:

a) Berdasarkan sifatnya;

Konflik tersebut dapat dibedakan menjadi konflik destruktif dan konflik konstruktif.

1. Konflik Destruktif

Merupakan konflik yang muncul karena adanya perasaan tidak senang, rasa benci dan dendam dari seseorang ataupun kelompok terhadap pihak lain. Kejadian di Kabupaten Lumajang merupakan contoh kongkrit dalam kasus konflik Destruktif yang terjadi dalam kegiatan pertambangan. Selain itu persaingan yang terjadi antar para penambang baik itu penambang lokal dengan pengusaha. Konflik destruktif ini juga berlaku dimana para pelaku tambang melaporkan para pelaku tambang yang lain.

2. Konflik Konstruktif

Merupakan konflik yang bersifat fungsional, konflik ini muncul karena adanya perbedaan pendapat dari kelompok-kelompok dalam menghadapi suatu permasalahan. Konflik ini akan menghasilkan suatu konsensus dari berbagai pendapat tersebut dan menghasilkan suatu perbaikan.

Dalam konflik yang bersifat konstruktif, masyarakat memprotes keberadaan aktivitas tambang terutama yang ilegal baik itu dari segi aspek eksplorasinya maupun aspek interaksi dengan masyarakat lokal. Dalam beberapa kasus yang terjadi di daerah tersebut, aktivitas pertambangan dianggap sebagai sebuah ancaman terhadap stabilitas sosial kemasyarakatan dibandingkan nilai ekonomis yang akan mereka dapat.

b) Berdasarkan Posisi Pelaku yang Berkonflik;

1. Konflik Vertikal

Merupakan konflik antar komponen masyarakat di dalam satu struktur yang memiliki hierarki.

Dalam kasus pertambangan, konflik terjadi dalam perumusan, pembuatan, dan pengambilan kebijakan. Keberadaan regulasi sebagai produk kebijakan pemerintah baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten harus memberikan kepastian dan jaminan hukum, baik itu dari segi kewenangan daerah, hak masyarakat, dan proses legalitas mutlak diperlukan.

Dalam kasus Lumajang, terjadi tarik ulur kewenangan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten terkait kewenangan pengelolaan tambang. Kondisi ini memicu terjadinya konflik vertikal antara Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dengan Pelaku tambang serta masyarakat.

2. Konflik Horizontal

Merupakan konflik yang terjadi antara individu atau kelompok yang memiliki kedudukan yang relatif sama.

Hampir semua daerah mengalami konflik tersebut, di Lumajang misalnya, masyarakat dengan masyarakat (Pro dan kontra) sehingga mengakibatkan jatuhnya korban jiwa.

3. Konflik Diagonal

Merupakan konflik yang terjadi karena adanya ketidakadilan alokasi sumber daya ke seluruh organisasi sehingga menimbulkan pertentangan yang ekstrim.

Keengganan sebagian perusahaan tambang melibatkan masyarakat lokal juga mengakibatkan terjadinya konflik. Selain itu aktivitas tambang yang dilakukan oleh orang dari luar daerah juga menyebabkan terjadinya konflik diagonal tersebut.

Bentuk penyelesaian konflik yang lazim dipakai, yakni konsiliasi, mediasi, arbitrase, koersi (paksaan), dan détente. Berdasarkan observasi dan wawancara penulis maka, pendekatan yang digunakan dalam pengendalian konflik oleh Kabupaten Lumajang ada lima yaitu: Konsiliasi, mediasi, arbitrase, perwasitan dan détente.

1. Konsiliasi

Pengendalian semacam ini terwujud melalui lembaga-lembaga tertentu yang memungkinkan tumbuhnya pola diskusi dan pengambilan keputusan-keputusan diantara pihak-pihak yang berlawanan mengenai persoalan-persoalan yang mereka pertentangkan. Hasil Wawancara dengan beberapa narasumber pendekatan rekonsiliasi banyak digunakan.

2. Mediasi

Bentuk pengendalian ini dilakukan bila kedua belah pihak yang bersengketa bersama-sama sepakat untuk memberikan nasihatnya tentang bagaimana mereka sebaiknya menyelesaikan pertentangan mereka. Usaha untuk memfasilitasi dan mempertemukan kelompok-kelompok yang terlibat dalam konflik juga telah dilakukan.

3. Litigasi

Model penyelesaian ini dilakukan oleh semua daerah pertambangan, dimana penyelesaian konflik akan dilakukan dengan cara penegakan peraturan maupun menyerahkan kepada pihak yang berwenang dalam menangani hukum, baik yang sifatnya perdata maupun pidana. Kabupaten lumajang misalnya menyerahkan penyelesaian konflik melalui proses Hukum.

4. Perwasitan

Di dalam hal ini kedua belah pihak yang bertentangan bersepakat untuk memberikan keputusan-keputusan tertentu untuk menyelesaikan konflik yang terjadi diantara mereka. Model ini akan mengacu pada tatanan peraturan dan perundangan sebagai garis acuan untuk mengurangi dan menyelesaikan konflik.

5. Detente

Sebuah usaha untuk mengurangi hubungan tegang antara beberapa pihak yang bertikai. Cara ini merupakan persiapan untuk mengadakan pendekatan dalam rangka pembicaraan tentang langkah-langkah mencapai perdamaian. Untuk menghindari timbulnya ketegangan di Kabupaten Lumajang, telah melakukan sosialisasi untuk memenuhi segala legalitas termasuk aspek amdalnya.

Usaha penyelesaian konflik tambang memiliki banyak hambatan dan tantangan. Hambatan-hambatan tersebut berhubungan erat dengan sistem sosial budaya dan ekonomi yang berlaku di lokasi pertambangan. Hal itu juga dialami oleh pemerintah daerah Kabupaten Lumajang. Hambatan dan tantangannya seperti berikut:

1. Masyarakat dalam menyelesaikan konflik pertambangan cenderung menjadikan konflik sebagai masalah antara bukan masalah utama, karena ujung-ujungnya masyarakat hanya menginginkan kompensasi semata.
2. Kebanyakan masyarakat di lokasi pertambangan hanya pelaksana. Usaha pertambangan biasanya dimiliki para pemodal dari luar yang kadang-kadang tidak diketahui siapa pemodalnya. Jarang sekali pemodal yang dari masyarakat setempat, apalagi aktivitas pertambangannya sudah menggunakan metode modern.
3. Kewenangan untuk penindakan pertambangan sudah ditarik ke Pemerintah Provinsi, sehingga Pemerintah Kabupaten tidak memiliki kewenangan, dan hanya sebatas membantu jika diminta oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat.
4. Belum adanya kesepahaman bersama terkait penanganan konflik pertambangan. Kecenderungan penanganan sektoral masih terjadi.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil studi konflik pertambangan di Kabupaten Lumajang dapat disimpulkan bahwa konflik merupakan suatu proses disosiatif yang tajam yang menekankan pada oposisi, akan tetapi konflik sebagai bentuk proses sosial mempunyai fungsi yang positif bagi masyarakat. Hal itu tergantung pada permasalahan dan juga dari struktur sosial yang menyangkut tujuan, nilai ataupun kepentingan terhadap konflik, dimana konflik diharapkan menghasilkan adanya penyesuaian kembali terhadap norma-norma dan hubungan sosial dalam kelompok yang bertikai sesuai dengan kebutuhan setiap kelompok. Sikap toleran diperlukan dalam usaha penanganan konflik sebagai jalan untuk mengetahui sumber-sumber masalah pembawa konflik yang memberikan jalan menuju tercapainya stabilitas dan integritas di masyarakat.

Dalam proses penyelesaian konflik, permasalahan konflik diidentifikasi secara bertahap dimulai dengan penelusuran pihak-pihak yang terlibat, faktor

penyebabnya serta hubungan diantara pihak-pihak. Hal ini penting dalam menggambarkan konflik berdasarkan sejarah terjadinya sehingga berguna untuk merumuskan jalur penyelesaian terhadap konflik. Penyelesaian konflik bertujuan untuk memfasilitasi proses pembuatan keputusan oleh kelompok-kelompok yang bersengketa, sehingga sedapat mungkin menghindari penyelesaian masalah melalui jalur hukum.

Resolusi konflik adalah usaha yang dilakukan untuk menyelesaikan konflik dengan cara mencari kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa. Resolusi konflik telah dilakukan oleh berbagai pihak baik itu melalui pihak ketiga yaitu dengan cara mediasi. Kehadiran konflik dalam penambangan di Kabupaten Lumajang tidak dapat dihindarkan tetapi, hanya dapat diminimalisir baik konflik antara masyarakat pro dan kontra tambang, masyarakat kontra tambang dengan perusahaan.

Kaidah/norma hukum merupakan refleksi atau cerminan kepentingan negara dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang di dalamnya terkandung esensi moral/kepatutan, kebiasaan masyarakat (*consent*) dan hukum positif. Jika pandangan itu dikaitkan dengan persoalan kemelut penambangan pasir di Kabupaten Lumajang. Menjadi penting dilakukan bagi pihak yang berwenang menjaga keamanan dan kenyamanan warga yang berkonflik di Kabupaten Lumajang, untuk selalu memberikan porsi khusus terhadap isu-isu konflik yang berkembang. Mereka harus mampu memanfaatkan sebagai institusi yang berhak melakukan pencegahan dan penegakan secara hukum. Tentu kerjasama dan kajian mengenai isu-isu konflik harus dilakukan dengan kelompok masyarakat atau institusi yang bersentuhan langsung dengan konflik yang dihadapi masyarakat.

Mempelajari isu konflik dengan kecepatan dalam merespon situasi konflik dapat diyakini akan mampu merekayasa agar konflik tidak berkembang menjadi konflik kekerasan. Kekerasan tidak akan terjadi ketika isu-isu konflik yang berkembang segera di atasi, baik oleh pemerintah Kabupaten Lumajang maupun oleh kepolisian setempat. Penghentian sementara penambangan oleh pemerintah kabupaten dan Pemerintah Provinsi merupakan solusi yang tepat dalam situasi konflik terbuka, yang ditindaklanjuti dengan melakukan kajian secara menyeluruh mengenai potensi sumber daya alam, menemukan regulasi yang mampu mengakomodir banyak kepentingan, dan mengelola sumber daya alam. Diperlukan konsistensi kebijakan maupun tindakan dari pemerintah daerah.

Musyawarah mufakat di tingkat desa untuk semua kelompok warga yang terlibat konflik penambangan harus dilakukan, musyawarah merupakan langkah konkrit yang mendasarkan kepada budaya lokal sebagai nilai yang harus dijunjung tinggi. Institusi di atas desa adalah pihak yang juga harus mengambil inisiasi melakukan musyawarah mufakat atau pihak lain yang dianggap bisa mewakili keduanya. Semangat kekeluargaan harus menjadi ruh dalam penyelesaian konflik penambangan sehingga diharapkan dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya konflik berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2011, *Teori Sosiologi dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* edisi terbaru (translet) Nurhadi. Bantul: Kreasi Wacana, Yogyakarta.
- Gunawan Wijaya, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Radja Grafindo Persada, Jakarta.
- Indah Dwi Qurbani dkk, 2016, *Kajian Strategi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pertambangan Iron Sand (Pasir Besi) Di Provinsi Jawa Timur (Studi Kasus Di Kabupaten Lumajang, Kabupaten Mojokerto Dan Kabupaten Bojonegoro)*, didanai oleh Badan Penelitian Dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur, Laporan Hasil Penelitian.
- Muchammad Zaidun, 2004, *Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (MAPS)*, dalam Bahan Ajar Penyelesaian Sengketa Alternatif (PSA) Universitas Airlangga, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
- Nazaruddin Sjamsudin, dkk, 1986, *Teori Sosial dan Praktek Politik*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Novri Susan, 2010, *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-Isu Konflik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Parsudi Suparlan, 2004, *Masyarakat Majemuk, masyarakat Multikultural, dan Minoritas: Memperjuangkan Hak-hak Minoritas*, yang dipresentasikan dalam workshop Yayasan Interseksi, hak-hak minoritas dalam *Landscape Multikultural*, mungkinah di Indonesia? Wisma PKBI, 10 Agustus 2004, diakses pertama kali dari The Interseksi Foundation, tanggal 12 Desember 2015.

Rachmad Safa'at, 2016, *Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena Gemilang, Malang.

Rachmad Syafa'at, 2015, *Mediasi dan Advokasi Bidang Hukum : Konsep dan Implementasinya dalam buku Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena Gemilang, Malang.

Tempo.com. *Jadi Rebutan, Potensi pasir Lumajang 75 Juta Meter Kubik*. 27 November 2015.

Zainuddin Maliki, 2004, *Narasi Agung Tiga Teori Sosial Hegemonik*, Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat (LPAM), Surabaya.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Timur;

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Izin Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Jawa Timur;

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Izin Pertambangan Skala Kecil;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/26/Kpts/013/2015 Tentang Tim Verifikasi Dan Evaluasi Dokumen Izin Pertambangan Yang Diserahkan Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Kepada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur.