

## Tambang untuk Kesejahteraan Rakyat: Konflik dan Usaha Penyelesaiannya

Nina L. Subiman dan Budy P. Resosudarmo

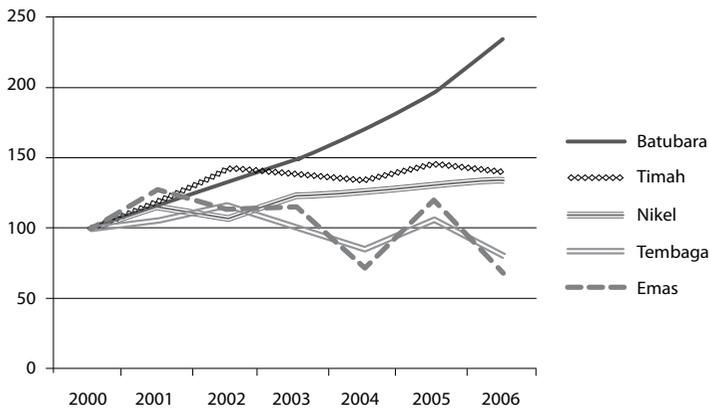
### Pendahuluan

BAHWASANYA pertambangan, termasuk di dalamnya minyak dan gas bumi, merupakan salah satu sektor perekonomian terpenting di Indonesia telah banyak diketahui khalayak umum. Yang menarik, sudah sejak lama Prof. Emil Salim, dalam tulisan ini selanjutnya akan dipanggil akrab sebagai Pak Emil, mengingatkan bahwa sektor pertambangan lain, yaitu batu bara dan mineral, juga merupakan sektor perekonomian penting (Salim, 2005). Beliau benar: tahun 2000, pertambangan batu bara dan mineral memberikan kontribusi sebesar kurang lebih 3 persen kepada pendapatan pemerintah dan sekitar 3 persen kepada Produk Domestik Bruto (PDB). Pada 2007 kontribusinya naik hingga kurang lebih 8 persen dari total pendapatan pemerintah dan sekitar 4 persen dari PDB (PWC, 2008; CEIC Asian Data Base, 2008; Resosudarmo

et al., 2009). Peran lain pertambangan di luar minyak dan gas bumi adalah kontribusinya pada ekspor. Besarnya ekspor biji besi dan mineral naik dari USD 3,2 miliar pada tahun 2000 menjadi USD 7,2 miliar pada tahun 2007 atau naik sebesar 1,8 persen setiap tahun.

Untuk Indonesia, batu bara merupakan subsektor pertambangan terpenting di luar minyak dan gas bumi. Tahun 2000-an produksi batu bara naik sangat pesat. Produksi batu bara pada tahun 2006 dua kali lebih tinggi daripada produksi batu bara tahun 2000 (Gambar 1). Pada 2007, Indonesia diperkirakan menyumbang kurang lebih 26 persen dari total konsumsi dunia. Batu bara menyumbang sebesar USD6 miliar kepada pendapatan pemerintah dan nilai eksportnya mencapai kurang lebih USD6 miliar (US Commercial Service, 2007; Resosudarmo et al., 2009).

Gambar 1. Volume Produksi Beberapa Subsektor Pertambangan



Sumber: PWC (2008).

Keterangan: Batu bara (100 = 77 juta ton); timah (100 = 47 ribu ton); nikel (100 = 141 juta lbs); tembaga (100 = 2,2 miliar lbs); gold (100 = 3,8 miliar oz).

Berkembangnya produksi pertambangan di negeri ini berkat investasi yang dilakukan oleh berbagai perusahaan tambang dalam 35 tahun belakangan ini, baik perusahaan lokal maupun luar negeri. Peran perusahaan-perusahaan ini dalam mengeksplorasi dan mengeksploitasi kekayaan mineral Indonesia untuk menjadi komoditas bernilai, sekaligus menjadi pionir dalam menghubungkan peradaban urban dengan daerah-daerah terpencil, tidaklah dapat diabaikan begitu saja.

Namun demikian, Pak Emil sering mempertanyakan sejauh mana perusahaan-perusahaan ini memajukan masyarakat lokal. Keraguan bahkan kesinisan terhadap peran perusahaan pertambangan dalam memajukan masyarakat lokal dapat kita baca dari beberapa tulisan (Salim, 1991; Azis and Salim, 2005) dan seminar Pak Emil. Beliau kemungkinan besar setuju dengan pernyataan Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) yang menyatakan bahwa industri pertambangan sangatlah erat dengan kemiskinan, terutama di daerah-daerah yang berhubungan langsung dengan kegiatan eksploitasi (Jatam, 2005). Pak Emil juga mengerti kenapa Bank Dunia (*World Bank Group*) kerap menerima kritik dari berbagai pihak bahwa keterlibatan lembaga ini dalam proyek-proyek pertambangan tidak konsisten dengan tujuan utamanya, yaitu mengentaskan kemiskinan.

Lebih jauh lagi, kegiatan tambang di berbagai tempat tidak saja dicurigai tidak berkontribusi dalam memajukan masyarakat lokal, tapi juga memicu berbagai konflik sosial ekonomi. Konflik ini dapat terjadi antara perusahaan tambang dan pemerintah daerah, antara perusahaan dan masyarakat, antara berbagai institusi di pemerintahan dan antara berbagai kelompok masyarakat lokal. Namun demikian yang menonjol adalah konflik antara perusahaan tambang dan masyarakat lokal. Dan salah satu isunya menyangkut isu penambangan masyarakat yang terjadi di sekitar perusahaan tambang.

Kontribusi besar yang diberikan Pak Emil dalam menjawab pertanyaan apakah kegiatan-kegiatan penambangan, yang dilakukan berbagai perusahaan tambang, berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat lokal adalah ketika beliau menerima tawaran untuk memimpin tim dari berbagai negara untuk mengevaluasi dampak sosial kegiatan tambang yang melibatkan Bank Dunia pada awal tahun 2000-an. Ketika itu, Bank Dunia memutuskan untuk mempelajari ulang semua kegiatan mereka di sektor pertambangan. Tidak sedikit kritik yang dilontarkan berbagai kalangan atas keputusan Pak Emil ini. Umumnya mereka khawatir kalau Pak Emil akan “terbeli” oleh pihak Bank Dunia atau perusahaan tambang. Pak Emil berhasil menjawab kekhawatiran ini dengan mengawal tim evaluasi hingga berhasil bekerja secara netral dan tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lobi perusahaan tambang ataupun Bank Dunia. Hampir semua kalangan umumnya setuju bahwa hasil tinjauan ini solid dan netral. Selamat kepada Pak Emil untuk ini.

Di bawah pimpinan Prof. Emil, tim evaluasi industri ekstraktif melakukan konsultasi dan dialog dengan melihat para pemangku kepentingan yang terkait kegiatan penambangan di berbagai penjuru dunia selama kurang lebih dua tahun. Dari berbagai konsultasi ini, tim evaluasi melihat ada sekurangnya tiga syarat agar kegiatan pertambangan dapat tetap memberikan kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan, mengurangi potensi konflik sosial ekonomi, dan mendorong pertumbuhan berkelanjutan. Ketiga syarat ini adalah (EIR, 2003, vii):

1. Tata kelola korporasi dan tata kelola publik (*corporate and public governance*) yang pro-rakyat miskin;
2. Kebijakan-kebijakan sosial dan lingkungan yang lebih efektif; dan
3. Penghargaan terhadap hak asasi manusia (HAM).

Pada prinsipnya, tim evaluasi industri ekstraktif berkeyakinan bahwa kesejahteraan masyarakat dan kelestarian ekosistem lokal harus diutamakan, tidak peduli seberapa menguntungkan dan lamanya operasi penambangan bagi pemerintah dan pihak perusahaan. Masyarakat lokal yang pada kenyataannya harus menerima dampak kegiatan penambangan, baik yang positif maupun yang negatif, bahkan hingga perusahaan tambang tersebut telah berhenti beroperasi.

Mengenai kegiatan penambangan yang melibatkan Bank Dunia, tim evaluasi berpendapat bahwa kegiatan-kegiatan tambang ini tidak memberikan kontribusi pada pengentasan kemiskinan dan menganjurkan Bank Dunia untuk lebih melibatkan diri pada kegiatan investasi di sektor energi terbarukan dan energi bersih (*clean energy*). Bank Dunia pun secara perlahan mengubah kebijakan mereka di sektor pertambangan dan energi, mengikuti hasil dari tim review.

Untuk kasus penambangan di Indonesia, Pak Emil juga memberikan perhatian pada berbagai isu sosial sekitar kegiatan penambangan. Sebagai contoh, beberapa tahun terakhir ini beliau sering terlibat dalam perdebatan mengenai bagaimana sebaiknya melakukan aktivitas penambangan, bahkan dalam topik yang lebih luas lagi, yaitu mengenai tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*, lihat tulisan Kiroyan et al. di buku ini). Secara umum beliau berpendapat bahwa berbagai penambangan di Indonesia belum mensejahterakan masyarakat lokal (*Kompas*, 8 Juli 2009).

Berbagai isu sosial dan konflik di sekitar kegiatan penambangan adalah persoalan yang kompleks (Resosudarmo et al., 2009). Pak Emil terlihat hati-hati dalam mengungkapkan pendapatnya mengenai kasus di sekitar penambangan. Untuk dapat menjelaskan kompleksitas sosial di sekitar kegiatan

penambangan, tulisan ini akan menguraikan tiga kasus konflik antara perusahaan tambang dan kegiatan penambangan masyarakat. Ketiga kasus yang akan diuraikan pada umumnya menunjukkan resistensi masyarakat terhadap dominasi perusahaan dalam mengeksploitasi sumber daya tambang yang diwujudkan dalam aktivitas penambangan secara swadaya. Masyarakat berkeyakinan bahwa daerah tambang yang dikelola perusahaan adalah hak mereka, umumnya melalui hak ulayat. Karenanya, terutama setelah Indonesia memasuki era reformasi di akhir 1990an, muncul kesadaran masyarakat lokal untuk bangkit melawan kesewenang-wenangan negara—berupa eksploitasi perusahaan dan penguasaan tanah secara sepihak—dengan mengambil alih kegiatan penambangan.

Sebenarnya, hukum negara mengakui keberadaan pertambangan rakyat, namun batasannya dirumuskan terlalu sempit dan perizinannya dibuat terlalu berbelit (Wiriosudarmo, 2001). Tidaklah mengherankan jika hampir 90 persen dari kegiatan penambangan masyarakat, atau sering juga disebut penambang informal atau penambang tanpa izin (PETI), lalu digolongkan sebagai penambangan liar (Aspinall, 2001).

### Penambangan Emas di Gunung Pongkor

Sejak Aneka Tambang (Antam), sebuah badan usaha milik negara atau BUMN, memulai beroperasi menambang emas di Gunung Pongkor (Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat) pada awal 1990-an, telah muncul potensi pertentangan antara pihak perusahaan dan penambang skala kecil yang beroperasi secara informal (tanpa izin) di daerah kuasa pertambangan (KP) yang ditetapkan pemerintah sebagai milik Antam. Para penambang, yang secara lokal biasa disebut *gurandil*, telah diketahui beroperasi setidaknya sejak 1991; tepatnya ketika perusahaan memulai membangun

fasilitas penambangan emas di daerah tersebut. Mereka memperoleh informasi kandungan emas di Gunung Pongkor melalui tenaga kontrak yang pernah dipekerjakan oleh para ahli geologi Antam sekitar pertengahan 1980-an. Awalnya para penambang informal ini hanya bekerja dalam kelompok-kelompok kecil dengan modal yang dikumpulkan secara patungan. Pekerjaan ini pun hanya terbilang usaha sampingan untuk menunjang penghasilan dari bertani atau berkebun. Beberapa dari mereka sesekali mencari peruntungan dengan mendulang emas di sekitar aliran sungai. Pihak perusahaan cenderung menoleransi keberadaan para penambang karena dipandang tidak mengganggu operasi pertambangan. Diperkirakan pada saat itu jumlah penambang yang aktif tidak lebih dari 50 orang, kebanyakan dari mereka adalah penduduk sekitar.

Keadaan berubah ketika krisis ekonomi Asia melanda Indonesia pada tahun 1997-1998. Pemutusan tenaga kerja dalam jumlah yang cukup banyak menyebabkan pengangguran yang cukup besar di daerah Jawa Barat. Terdepresiasi nilai rupiah sebesar kurang lebih 80 persen terhadap dolar Amerika membuat harga jual emas melambung tinggi. Gunung Pongkor dengan potensi emasnya tersebut tiba-tiba menunjukkan daya tariknya. Selain kebutuhan ekonomi, ada juga rasa ketidakadilan di kalangan masyarakat yang beranggapan rakyat kecil tidak menikmati kekayaan alam yang dimiliki bumi ini. Gerakan reformasi yang muncul akibat krisis ekonomi dan melemahnya otoritas pemerintah pusat membuka celah bagi masyarakat untuk berani menambang emas di daerah Gunung Pongkor tanpa izin. Umumnya para penambang ini mengangkat isu hak milik rakyat yang telah dirampas penguasa melalui perusahaan sebagai kaki tangannya sebagai alasan membenarkan tindakan mereka.

Penduduk lokal pun memanfaatkan kealpaan perusahaan dalam memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitar selama hampir sepuluh tahun beroperasi di daerah mereka. Reformasi lalu disalahartikan sebagai pintu kebebasan yang membenarkan para gurandil ini untuk menduduki daerah pertambangan dan mengabaikan keberadaan perusahaan sebagai pemilik legal kuasa pertambangan di daerah tersebut.

Selama kurun waktu 1998-2000, daerah tambang Pongkor yang luasnya sekitar 4.000 ha ini menjadi lahan mata pencaharian baru bagi ribuan orang; pada puncaknya diperkirakan mencapai 26.000 orang (McMahon et al., 2000). Penduduk lokal pun—terutama mereka yang bermukim di tiga desa yang berbatasan langsung dengan Gunung Pongkor: Bantar Karet, Cisarua, dan Malasari—tak kalah giatnya berpartisipasi dalam kegiatan pertambangan rakyat ini. Diperkirakan, sekitar 30 persen dari para penambang adalah penduduk lokal (Zulkarnain et al., 2004); selebihnya datang dari daerah sekitar Bogor dan luar Jawa.

Tidak dapat dimungkiri bahwa kegiatan penambangan rakyat ini menjadi sumber pendapatan penting bagi yang terlibat. Bagi penduduk lokal, baik yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung (seperti membuka warung untuk menyediakan kebutuhan sehari-hari para penambang), mereka merasakan dampak ekonomi yang cukup besar dari kegiatan penambangan rakyat ini (Pudjiastuti, 2005).

Di sisi lain, berbagai persoalan sosial dan konflik juga muncul. Pertama, merebaknya konflik antara perusahaan dan para penambang rakyat yang juga melibatkan masyarakat lokal. Puncaknya terjadi pada 3 Desember 1998, ketika isu tertembak matinya seorang penambang oleh petugas keamanan memicu penyerbuan kantor Antam Pongkor oleh ribuan penambang rakyat dan penduduk lokal, yang

mengakibatkan hancurnya bangunan fisik dan terbakarnya 11 kendaraan operasional (*Media Indonesia*, 1998). Akibat insiden tersebut, perusahaan harus menghentikan operasi selama 10 hari dengan menanggung kerugian tidak kurang dari Rp10 miliar (Julyawan, 2004).

Kedua, aktivitas penambangan rakyat ini telah memberikan dampak yang negatif bagi daerah Pongkor dan sekitarnya. Dari sisi lingkungan dan kesehatan, selain bahaya longsor yang ditimbulkan akibat penggalian lubang-lubang penambangan secara sporadis, senyawa merkuri sebagai bahan pemisah emas dari material pengikutnya, telah mencemari sungai-sungai sumber air penduduk dalam jumlah besar (26,88 ppm dari 10 ppm standar maksimum yang diperbolehkan (Setiabudi, 2005)). Ketiga, dari sisi sosial dan kemasyarakatan, kehadiran para penambang yang sebagian besar pendatang itu telah membawa pengaruh buruk juga bagi masyarakat sekitar, seperti alkoholisme, prostitusi, dan pertikaian antargeng (Pudjiastuti, 2005).

Dalam menghadapi berbagai isu sosial dan konflik pihak Antam bekerja sama dengan pemerintah (pusat dan daerah) maupun dengan aparat penegak hukum melakukan beberapa inisiatif yang mentitikberatkan pada pendekatan persuasif kepada penduduk sekitar daerah penambangan, khususnya di tiga desa yang termasuk dalam lingkaran terdalam lokasi penambangan, guna memecahkan persoalan-persoalan ini. Antam memang menggunakan kekuatan militer untuk mengusir penambang pendatang keluar dari Pongkor, namun demikian, mereka juga mengembangkan sistem permodalan yang memungkinkan gurandil lokal beralih profesi.

Untuk mewujudkan misinya, perusahaan melakukan serangkaian studi potensi pertanian; membangun prasarana publik; menyediakan pelayanan kesehatan gratis; memasok tenaga pengajar; dan menyelenggarakan penyuluhan per-

tanian dan pengembangan usaha kecil dan menengah. Untuk ini mereka bekerja sama dengan pihak universitas, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan para praktisi (Irawan et al., 2005; Zulkarnain et al., 2003). Sampai dengan tahun 2006, tak kurang Rp1,7 miliar telah dikucurkan Antam untuk mendukung program kemitraan dengan penduduk lokal (Antam, 2006).

Walaupun inisiatif tersebut terbilang sukses dalam mengurangi kegiatan penambangan lokal, kondisi ekonomi lokal mengalami kemunduran yang berarti dibanding ketika para gurandil masih berjaya. Karenanya masyarakat tetap merasa bahwa perusahaan dan pemerintah tidak pernah mendengarkan aspirasi yang muncul di kalangan masyarakat sekitar, misalnya harapan mereka agar dapat dipekerjakan sebagai tenaga formal Antam, sejak perusahaan tersebut mulai menancapkan operasinya di daerah tersebut dapat dikatakan tidak pernah terwujud (Lestari, 2007a). Tingkat pendidikan penduduk tetap dalam kelompok terendah di Kabupaten Bogor, dengan kurang dari tiga persen populasi menamatkan SMU (BPS Kabupaten Bogor, 2004). Perhatian perusahaan yang diberikan selama ini dirasakan masyarakat lebih sebagai reaksi kemunculan penambang liar yang dianggap membahayakan perusahaan, ketimbang murni ingin membangun daerah mereka. Kini, ketika gurandil sudah dianggap berada dalam jumlah yang terkendali (tak lebih dari 100 penambang), perusahaan mulai mengendurkan program-program mereka dan kondisi masyarakat dapat dikatakan kembali jatuh ke titik awal.

### Penambangan Timah di Pulau Bangka

Mineral timah di Pulau Bangka dikabarkan sudah dieksplorasi setidaknya sejak masa Kerajaan Sriwijaya (Sujitno, 1996). Pada masa penguasaan Kesultanan Palembang, seiring

dengan kedatangan Belanda ke Nusantara, timah resmi menjadi barang monopoli antara kesultanan dan VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*). Tindakan sepihak penguasa tersebut mengundang perlawanan rakyat dan lawan-lawan politiknya. Bermunculanlah berbagai konflik dan praktik liar seperti penyelundupan dan bajak laut yang termotivasi oleh rasa ketidakadilan dan tawaran harga timah dunia yang menarik (Sujitno, 1996; Harrington, 2001; Erman, 2007).

Pada masa Indonesia modern, pemerintah menempatkan timah sebagai barang tambang strategis (Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1980) di mana rangkaian proses eksplorasi sampai pemasarannya dilakukan di bawah kendali ketat pemerintah pusat. Pada masa Orde Baru hanya dua perusahaan tambang yang diberi izin untuk mengeksploitasi timah di Bangka, yaitu PT Timah Tbk (BUMN) dan PT Koba Tin (swasta *joint venture*). Tindakan pemerintah tersebut justru menstimulasi penambangan liar dan penyelundupan timah ke negara-negara tetangga pemilik fasilitas peleburan timah (*smelter*) seperti Singapura dan Malaysia. Para pemodal dari kedua negara ini disinyalir mampu membeli timah dengan harga lebih tinggi dari harga di pasar domestik.

Pada penghujung 1990-an, kecenderungan kegiatan penambangan liar dan penyelundupan kian meningkat, yang ditandai dengan populernya istilah TI atau Tambang Inkonvensional. Munculnya berbagai TI ini distimulasi oleh dua hal. Pertama, keputusan PT Timah pada awal 1990-an untuk men-subkontrakkan sebagian proyek penambangan timah daratnya kepada pengusaha lokal akibat krisis timah dunia pada 1985. Pada pola subkontrak inilah kali pertama istilah Tambang Inkonvensional diperkenalkan, yaitu bentuk kerja sama pertambangan dengan kemampuan memindahkan tanah kurang dari 30 m<sup>3</sup>/jam, kapasitas terendah dalam sistem

pertambangan modern (Zulkarnain et al., 2005). Dalam kerja sama pola TI, masyarakat diizinkan untuk menambang timah di daerah KP atau konsesi milik PT Timah dengan syarat seluruhnya harus dijual ke perusahaan.

Kedua, kejatuhan harga komoditas lada—komoditas utama pertanian Bangka—pada penghujung 1990-an menyebabkan penurunan pendapatan masyarakat lokal. Pada saat yang hampir bersamaan, pemisahan Bangka Belitung dari Provinsi Sumatra Selatan sebagai akibat dari diterapkannya kebijakan otonomi daerah dan krisis ekonomi pada 1997-1998 menyebabkan lemahnya sistem pemerintahan di Pulau Bangka. Jatuhnya harga lada, melemahnya sistem pemerintahan, serta rasa ketidakadilan yang lama terpendam mendorong penduduk untuk melakukan penambangan timah secara terbuka dengan menyatakan diri sebagai TI. Tentunya kegiatan TI yang bermunculan ini dapat dikatakan liar karena tanpa sepengetahuan perusahaan maupun pemerintah.

Permasalahan semakin kompleks karena secara tidak transparan, dalam rangka mencari dukungan masyarakat, pemerintah daerah membiarkan atau bahkan “melegalkan” kegiatan penambangan liar. Bupati Bangka Induk, misalnya, segera setelah otonomi daerah efektif diberlakukan, mengeluarkan SK Bupati Bangka No.6/2001 di mana dengan membayar royalti kepada pemerintah daerah, pengusaha atau perorangan lokal dimungkinkan untuk membuka usaha pertambangan timah di luar wilayah PT Timah dan PT Koba Tin. Begitu mendapat “restu” Bupati, TI yang bermunculan beroperasi di mana saja, termasuk di wilayah PT Timah dan PT Koba Tin.

Hal lain yang merumitkan persoalan TI ini adalah keterlibatan para pemilik modal (investor) yang mendanai para TI. Pemilik modal ini umumnya memiliki hubungan erat dengan

pemilik smelter baik di dalam maupun luar negeri serta pejabat pemerintahan baik sipil, kepolisian, maupun militer (Erman, 2007). Tak sedikit dari mereka terlibat langsung dengan praktik penyelundupan.

Dari sisi masyarakat pelaku TI, penambangan timah liar ini memberikan manfaat keuangan yang besar. Tidak seperti bertani lada yang hasilnya baru didapat setidaknya setelah dua tahun memelihara tanaman ini, misalnya, pekerjaan menambang timah dapat menghasilkan uang yang setara dengan jangka waktu 1-3 bulan saja. Ribuan rumah di tepi jalan yang dulunya terbuat dari kayu atau anyaman bambu kini telah direnovasi para pemiliknya menjadi layaknya rumah-rumah di perkotaan dengan perangkat elektronik lengkap dan kendaraan pribadi. Dari sisi perusahaan, keberadaan TI liar ini tentunya sangat merugikan. Selama tahun 2001 saja, sekitar 40.000 ton pasir timah telah dieksploitasi oleh para pelaku TI di Provinsi Bangka Belitung, atau setara dengan angka produksi resmi PT Timah pada tahun yang sama, yaitu 40.535,15 ton (Erman, 2007). Ini sedikit banyak mempengaruhi harga timah dunia, mengingat posisi Indonesia sebagai produsen timah terbesar kedua di dunia menguasai sekitar 28 persen pasar dunia.<sup>1</sup> Sepanjang tahun 2002, rata-rata harga timah hanya sekitar US\$4.000 per metrik ton, yang merupakan harga terendah selama dua dasawarsa terakhir ini, bahkan bila dibandingkan dengan harga semasa *the great tin crash* 1985.<sup>2</sup> Pendapatan bersih perusahaan—yang kala itu adalah pengekspor timah terbesar di dunia—pun mengalami penurunan yang signifikan, yaitu dari sekitar Rp330 miliar pada 2000 menjadi hanya Rp36,7 miliar setahun kemudian dan semakin anjlok ke

---

<sup>1</sup> <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/tin/mcs-2008-tin.pdf> (diakses pada 19 Oktober 2009).

<sup>2</sup> <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=tin&months=300> (diakses pada 19 Oktober 2009).

Rp13,4 miliar pada tahun berikutnya (Timah, 2003).

Atas menjamurnya kegiatan TI liar, pemerintah pusat pun bereaksi dengan mengeluarkan serangkaian regulasi pada awal 2000-an. Rangkaian regulasi tersebut tidak sukses karena mendapat perlawanan dari elite politik kabupaten. Pada 3 Oktober 2006, pemerintah pusat akhirnya mengambil langkah tegas dengan meminta polisi untuk menutup tiga smelter swasta terbesar di Bangka dan menahan para pemiliknya (Erman, 2007). Pemerintah juga memberikan sanksi tegas kepada manajemen PT Koba Tin yang dinilai ikut menerima timah dari penambang liar.

Atas tindakan ini, ada perlawanan dari masyarakat. Misalnya, sekitar 2.000-an massa yang mengaku mewakili TI menyerbu dan merusak Kantor Gubernur Bangka Belitung. Reputasi gubernur di mata rakyatnya pun turun. Mereka menganggap kepala provinsi ini terlalu disetir oleh perusahaan dan pemerintah pusat. Pilkada tahun 2007 menjadi saksi kekalahan sang gubernur dari kandidat yang lebih populis dengan mengakomodasi kepentingan TI.

Di luar kondisi politik di atas, langkah pemerintah pusat tersebut terbilang cukup efektif dalam menyelamatkan perusahaan aset negara ini. PT Timah kembali menjadi pembeli tunggal dari timah-timah yang dihasilkan TI (monopsonis). Pada triwulan pertama 2007, perusahaan ini berhasil membukukan laba bersih fantastis yaitu 2.609 persen dari periode yang sama tahun sebelumnya dengan kenaikan nilai penjualan sebesar hampir 130% (Rahayuningsih, 2007). Kinerja PT Timah terus bertahan, walaupun para pengusaha smelter swasta yang ditangkap akhirnya dibebaskan dan diizinkan kembali beroperasi.

Sebagai usaha mengontrol aktivitas TI dan meredam ketidakpuasan masyarakat, PT Timah juga mengambil inisiatif untuk menjalin kerja sama lebih baik dengan para

TI, menerapkan berbagai kegiatan sosial, seperti pembinaan UKM, dan perbaikan lingkungan (program “Green Babel” & pembibitan). Namun, usaha-usaha tersebut sepertinya belum mampu menahan laju TI di Pulau Bangka. Masyarakat sendiri mengaku tidak merasakan dampak yang berarti dari program-program pemberdayaan masyarakat tersebut. Kesan perusahaan otoritarian kiriman Orde Baru belum juga hilang dari benak mereka, ditambah dengan dinamika bisnis pertimahan yang berubah demikian cepatnya membuat masyarakat lebih memilih untuk menentukan nasibnya sendiri dengan membuka usaha tambang secara mandiri (Zulkarnain et al., 2005). Konflik sosial sekitar penambangan timah di pulau Bangka masih terus berlanjut dan menunggu usaha penyelesaian yang lebih baik.

**Penambangan Batu Bara di Provinsi Kalimantan Selatan**

Krisis energi dunia sebagai dampak konflik Timur Tengah pada 1973 telah memberikan pelajaran bagi dunia dan juga Indonesia untuk mengurangi ketergantungan negara terhadap minyak bumi dan mendorong pengembangan batu bara sebagai energi alternatif. Dalam upaya memenuhi permintaan batu bara luar negeri yang kian meningkat, menyusul dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 49 Tahun 1981 tentang kerja sama perusahaan batu bara, dibentuklah skema kemitraan pertambangan antara perusahaan penambangan dengan KUD (Koperasi Unit Desa) yang antara lain bertujuan untuk melibatkan komunitas lokal untuk berpartisipasi dalam penambangan batu bara. Melalui skema tersebut diharapkan penduduk dapat memperoleh manfaat langsung dari eksploitasi mineral di daerahnya melalui jalur resmi yang diakui pemerintah (Zulkarnain et al., 2004). Namun, metode

pengeralahan masyarakat melalui wadah KUD ternyata tidak dapat mengimbangi tingginya permintaan global akan batu bara. Muncullah istilah Pertambangan Tanpa Izin (PETI), di mana para penambang masyarakat dengan sengaja merambah wilayah konsesi pertambangan perusahaan maupun daerah peruntukan konservasi tanpa seizin pihak otoritas dan tanpa melalui mekanisme dan aturan yang berlaku.

Kalimantan Selatan dengan potensi cadangan batu bara sebesar 5,6 miliar ton telah mengukuhkan diri sebagai produsen batu bara terbesar kedua di negeri ini setelah Kalimantan Timur. Tak mengherankan jika PETI tumbuh di provinsi ini. Penyebaran PETI di Kalimantan Selatan menjadi semakin tak terkendali ketika krisis ekonomi melanda Indonesia pada pertengahan 1997. Jumlah pengangguran yang meningkat telah membuat para pekerja perkotaan mengalihkan mata pencaharian mereka ke usaha pertambangan liar. Tingginya minat investor luar negeri (khususnya dari Cina dan India) dan melonjaknya harga jual batu bara akibat depresiasi nilai tukar rupiah telah membuat sektor ini menjadi sangat menguntungkan. Ketiadaan penegakan hukum yang memadai menyusul ketidakstabilan kondisi politik di tanah air pada penghujung 1990-an turut memperparah kondisi tersebut. Dominasi PETI terlihat secara nyata di wilayah-wilayah yang sudah secara sah diklaim sebagai wilayah konsesi pertambangan perusahaan.

PT Arutmin Indonesia sebagai operator swasta pertambangan batu bara terbesar di Kalimantan Selatan merasakan dampaknya. Pada 1998 Arutmin membuat pernyataan publik mengakui bahwa PETI telah merambah daerah konsesi mereka. Laporan *Kompas* menyebutkan antara 2001 dan 2003 PETI telah menjarah batu bara di Kalimantan Selatan

sebesar total 28,2 juta ton atau rata-rata 9,4 juta per tahun—hampir setara dengan produksi Arutmin pada tahun 2002, yaitu sebesar 10,5 juta ton (Sodikin, 2003).

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai pada tahun 2001, para pelaku PETI ini tumbuh menjadi kekuatan yang mampu mempengaruhi politik lokal. Elemen-elemen dari kegiatan PETI seperti kontraktor, pemasok peralatan berat, penyedia jasa transportasi, pemilik lahan, dan pedagang batu bara sepakat membentuk suatu wadah bernama Asosiasi Penambang Rakyat (Aspera) untuk menyuarakan aspirasi mereka. Kata ‘rakyat’ dikedepankan untuk menandingi keberadaan perusahaan-perusahaan pertambangan yang terutama izinnya didapat dari pemerintah pusat semasa Orde Baru.<sup>3</sup> Dalam beberapa kesempatan, terkesan jelas bahwa Aspera menginginkan perusahaan-perusahaan tersebut, utamanya Arutmin, untuk hengkang dari Kalimantan Selatan atau dicabut izinnya karena dianggap tidak memberikan manfaat bagi masyarakat lokal (Lestari, 2007b).

Keberadaan PETI itu sendiri tampaknya juga mendapat dukungan dari pemerintah lokal, khususnya pemerintah kabupaten. Menyusul dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001 tentang perubahan atas pelaksanaan Undang-Undang No.11 Tahun 1967 yang berusaha menyesuaikan peraturan pertambangan dengan desentralisasi pemerintahan, pemerintah kabupaten kini memiliki peluang memperbesar PAD (Pendapatan Asli Daerah) melalui pemberian KP (Kuasa Penambangan) pada penambang lokal daripada sekadar menerima bagi hasil royalti dari perusahaan hasil penunjukan pemerintah pusat. Tidaklah mengherankan bahwa kemudian muncul perselisihan antara

---

<sup>3</sup> Izin ini berupa PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara), yaitu perjanjian karya antara Pemerintah Indonesia dan perusahaan kontraktor swasta untuk melaksanakan pengusahaan pertambangan bahan galian batu bara.

pihak perusahaan dan pemilik KP dari kabupaten mengenai batas-batas wilayah penambangan yang kerap tumpang tindih. Sering pula terjadi kasus di mana para pemilik KP ini dengan sengaja menambang di luar wilayahnya (di wilayah konsesi perusahaan lain) dan mengklaim bahwa batu bara yang mereka dapatkan dieksploitasi secara sah berdasarkan dokumen keluaran bupati tersebut. Dengan adanya KP pemberian pemerintah daerah, batasan antara legal dan ilegal pun menipis.

PETI jelas merugikan perusahaan-perusahaan tambang yang beroperasi dengan izin resmi, khususnya dari pemerintah pusat. Pertama, banyak PETI yang beroperasi di daerah perusahaan, jadi mengambil cadangan batu bara milik perusahaan. Kedua, PETI mengurangi potensi permintaan batu bara perusahaan, karena mereka mampu menjual batu bara dengan harga yang jauh lebih murah daripada yang ditawarkan Arutmin. Jika perusahaan mematok harga US\$36 per ton untuk batu bara berkalori tinggi, misalnya, PETI dapat memasok komoditas yang sama dengan harga US\$22 per tonnya (Zulkarnain, 2004). Ini karena PETI tidak membayar pajak dan royalti kepada pemerintah pusat, dan bayaran yang diberikan kepada pemerintah daerah relatif kecil.

Kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh PETI umumnya lebih parah daripada kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh perusahaan. PETI sama sekali tidak merasa bertanggung jawab langsung dalam merehabilitasi lahan bekas penambangan, terutama ketika diam-diam mereka menambang di wilayah perusahaan lain. Salah satu alasan yang sering diungkapkan oleh perwakilan Aspera adalah bahwa mereka sudah membayar pemerintah kabupaten sejumlah dana yang di dalamnya termasuk poin perbaikan lingkungan.

Menyikapi kondisi yang tidak menguntungkan ini, PT Arutmin bukannya tanpa usaha. Selain menggiatkan

program pemberdayaan masyarakat lokal, perusahaan ini juga berinisiatif untuk menjalin kerja sama dengan para penambang rakyat. Dengan dukungan pemerintah pusat pada awal Juni 2000, dijalinlah program kemitraan dengan PETI yang beroperasi di daerah konsesi perusahaan dengan melibatkan otoritas kepolisian dan militer angkatan darat (Pangestu at al., 2005). Melalui kemitraan ini, pihak PT Arutmin bersedia untuk memfasilitasi, membina, dan menampung hasil operasi para penambang lokal yang berkoordinasi baik dengan Puskoppolda (Pusat Koperasi Polisi Daerah) maupun Puskopad (Pusat Koperasi Angkatan Darat). Idennya adalah memutus hubungan antara para penambang dan investornya dan mendorong mereka untuk melakukan usaha penambangan bertanggung jawab yang memenuhi kaidah-kaidah penyelamatan lingkungan (Lestari, 2007b).

Kemitraan ini tidak berlangsung lama. PT Arutmin dan kedua mitranya, Puskoppolda (Oktober 2005) dan Puskopad (Desember 2006) sepakat untuk tidak melanjutkan program ini. Penghentian disebabkan antara lain karena pihak pemimpin kepolisian dan TNI AD ingin secara serius memberantas praktik PETI di Indonesia. Program kemitraan ini memungkinkan para penambang untuk mempelajari seluk beluk PT Arutmin dalam menjalankan bisnisnya. Hal ini dikhawatirkan akan justru merangsang penambang untuk secara mandiri membuka sendiri usaha PETI. Dengan kata lain, kemitraan ini telah secara tidak langsung memelihara potensi-potensi PETI yang kelak justru akan lebih merugikan perusahaan dan negara pada umumnya. Di lain pihak, berhentinya program kemitraan ini berarti pembiaran kegiatan PETI yang tidak bertanggung jawab. Usaha penyelesaian baru tentunya sangat diharapkan.

## Penutup

Dari sekelumit tiga kisah di atas terlihat bahwa kekhawatiran Pak Emil akan persoalan sosial dan konflik sekitar kegiatan tambang adalah nyata. Langkah-langkah pihak manajemen untuk ‘menyenangkan’ hati penduduk dengan pola bantuan satu arah macam pemberdayaan masyarakat tidak serta merta dapat mengatasi ketidaksenangan mereka terhadap aktivitas perusahaan. Program-program tersebut juga tidak dapat sepenuhnya menghentikan hasrat masyarakat untuk mengeksploitasi sumber daya berharga yang dianggap hak milik yang sudah seharusnya dituntut sejak dulu. Maraknya kegiatan pertambangan liar di tanah air mengindikasikan pentingnya perusahaan selalu mengikuti pola pikir masyarakat. Tindakan represif sudah tidak efektif lagi dan terbukti hanya menguntungkan perusahaan untuk kurun waktu singkat saja. Setelah itu, baik masyarakat maupun pemerintah daerah dapat melakukan tindakan balasan yang selanjutnya dapat melukai perusahaan lebih dalam.

Konflik antara perusahaan dan penambangan rakyat dan berbagai persoalan sosial yang ditimbulkannya hanya akan mengelabui kita pada persoalan yang lebih penting lagi, yaitu apa yang dapat dilakukan masyarakat sekitar setelah cadangan mineral di daerah mereka habis. Lingkungan mereka telah rusak akibat kegiatan tambang akan menyulitkan masyarakat untuk mendapatkan alternatif sumber penghidupan baru. Akibatnya masyarakat setempat akan kembali menjadi miskin. Ini adalah hal yang amat dikhawatirkan Pak Emil.

Ide-ide baru untuk dapat menyelesaikan persoalan sosial dan konflik sekitar kegiatan tambang amatlah diharapkan. Pak Emil selama ini telah berjuang untuk mencari solusinya. Keterlibatan beliau memimpin tim pengkaji Bank Dunia

atas dampak sosial kegiatan tambang hanyalah salah satu kontribusi penting beliau. Untuk semua usaha beliau, kita patut mengucapkan beribu terima kasih. Kini giliran generasi selanjutnya untuk meneruskan usaha Pak Emil menyelesaikan persoalan tambang dengan memberikan ide-ide penyelesaian baru. Sanggupkah generasi penerus Pak Emil menerima estafet tanggung jawab ini dengan melaksanakan tantangan menyelesaikan persoalan sosial dan konflik sekitar penambangan? Penulis percaya, Pak Emil cukup optimistis akan hal ini. Namun demikian, hanya sejarah kelak yang bisa menjawab pertanyaan ini.

### Daftar Pustaka

- Aneka Tambang (Antam), PT. 2006. *Antam's 2005 Sustainability Report: Our Path to Sustainability*. Jakarta: PT Aneka Tambang Tbk.
- Aspinall, C. 2001. "Small-Scale Mining in Indonesia." *Mining, Minerals, and Sustainable Development* No. 79 (September).
- Azis, I.J. dan E. Salim. 2005. "Development Performance and Future Scenarios in the Context of Sustainable Utilisation of Natural Resources." Dalam Budy P. Resosudarmo (ed.), *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapura: ISEAS, hlm. 125-144.
- BPS Kabupaten Bogor. 2004. *Kecamatan Nanggung dalam Angka*. Diterbitkan atas kerja sama dengan Bappeda Kabupaten Bogor.
- Chin, S.K. 2009. *Minerals Yearbook: Indonesia (Advance Release)*. United States Department of the Interior.
- Erman, E. 2007. "Rethinking Legal and Illegal Economy: a Case Study of Tin Mining in Bangka Island." <http://globetrotter.berkeley.edu/GreenGovernance/papers/Erman2007.pdf>. Diunduh pada 22 Mei 2008.
- EIR (Extractive Industries Review). 2003. "The Final Report of the Extractive Industries Review: Striking a Better Balance, Volume II,

- Stakeholder Inputs: Converging Issues and Diverging Views on the World Bank Group's Involvement in Extractive Industries." <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>. Diunduh pada 19 Oktober 2009.
- Harrington, G.K. 2001. "DR Thomas Horsfield's Report on the Island of Bangka: an Imperialist Proposal for Reform in 1813." Tulisan dipresentasikan pada Western Conference, Association For Asian Studies, University of Montana, 19 Oktober 2001.
- Irawan, I., C.EF. Mumbunan, dan A. Ardianto. 2005. "Community Development in the Urban Area of a Developing Country—A Case Study of the Antam-Pongkor Gold Mine, Java Island, Indonesia." *Mining and Engineering* 57(2): 37-41.
- Jaringan Advokasi Tambang (Jatam). 2005. *Tambang dan Kemiskinan: Kasus-Kasus Pertambangan di Indonesia 2001-2003*. Jakarta: Jatam.
- Julyawan, D. 2004. "Kemilau Emas Silaukan Gurandil." *Pikiran Rakyat*, 16 Maret 2004.
- Kiroyan, N. 2009. "CSR Compliance and Business Opportunities." Tulisan dipresentasikan pada Pertemuan American Chamber of Commerce in Indonesia, 26 Mei 2009, <http://www.amcham.or.id/committees/cc/meetings>. Diunduh pada 20 Oktober 2009.
- Lestari, N. 2007a. "Illegal Gold Mining in West Java—Can Antam's Community Development Programs Win over Cynical Locals?" *Artisanal and Small-Scale Mining in Asia Pacific Series*. [http://www.asmasiapacific.org/asm\\_case.php](http://www.asmasiapacific.org/asm_case.php). Diunduh pada 19 Oktober 2009.
- Lestari, N. 2007b. "Illegal Coal Mining in South Kalimantan—A Mining Company Confronts PETI Operations through Engagement." *Artisanal and Small-Scale Mining in Asia Pacific Series*. [http://www.asmasiapacific.org/asm\\_case.php](http://www.asmasiapacific.org/asm_case.php). Diunduh pada 19 Oktober 2009.
- McMahon, G., E. Sudibjo, J. Aden, A. Bouzaher, G. Dore, dan R. Kunanayagam. 2000. "Mining and the Environment in Indonesia: Long-Term Trends and Repercussions in the Asian Economic Crisis." *EASES Discussion Paper Series* No.21438, November.
- Media Indonesia. 1998. "Massa Mengamuk. Kantor PT Antam Rusak." 4 Desember.

- Pangestu, S., I. Zulkarnain, T.N. Pudjiastuti, A. Saidi, dan Y. Mulyaningsih. 2005. "Illegal Coal Mining in Block 6 South Kalimantan." Laporan Arutmin dan Tim LIPI.
- Pudjiastuti, T.N. 2005. "The Pressure of Migrant Illegal Miners on the Dynamical of Local Community: on 1998 Pongkor Gold Mining Case." Tulisan dipresentasikan pada Asia Pacific Learning Event di Filipina, 7-12 Juni 2005.
- Rahayuningsih. 2007. "Tiga Emiten Tambang Untung Besar." *Bisnis Indonesia*, 2 Mei 2007.
- Resosudarmo, B.P., I.A.P. Resosudarmo, W. Sarosa and N.L. Subiman. 2009. "Socioeconomic Conflicts in Indonesia's Mining Industry." Dalam R. Cronin and A. Pandya (eds.), *Exploiting Natural Resources: Growth, Instability, and Conflict in the Middle East and Asia*. Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, pp. 33-48.
- Salim, E. 1991. "Merenungi Bumi." *Tempo*, 27 April 1991.
- Salim, E. 2005. "Pertambangan dalam Berkelanjutan Pembangaunan." *Kompas*, 4 Maret 2005.
- Setiabudi, B.T. 2005. "Penyebaran Merkuri Akibat Usaha Pertambangan Emas di Daerah Sangon, Kabupaten Kulonprogo, DI Yogyakarta." <http://www.dim.esdm.go.id/kolokium/Konservasi/61.%20konservasi%20-%20Sangon,%20Yogyakarta.pdf>. Diunduh pada 24 Januari 2007.
- Sodikin, A. 2003. "Kalsel Dihidupi Batu Bara Ilegal." *Kompas*, 13 Juni 2003.
- Sommers-Heidhues, M.F. 1992. *Bangka Tin and Mentok Pepper: Chinese Settlement on an Indonesian Island*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Sujitno, Sutedjo. 1996. *Sejarah Timah Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Timah, PT. 2003. *2003 Annual Report*. Pangkal Pinang: PT Timah Tbk.
- Wiriosudarmo, R. 2001. "Baseline Study and Gap Analysis on Mining in Indonesia." *Mining, Minerals, and Sustainable Development* No. 183 (October).
- Zulkarnain, I., T.N. Pudjiastuti, dan U. Karomah. 2003. *Potensi Konflik di Daerah Pertambangan: Kasus Pongkor dan Cikotok*.

Jakarta: LIPI Press.

Zulkarnain, I., T.N. Pudjiastuti, A. Saidi, dan Y. Mulyaningsih. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan: Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara*. Jakarta: LIPI Press.

Zulkarnain, I., E. Erman., T.N. Pudjiastuti, Y. Mulyaningsih. 2005. *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah Bangka Belitung: Persoalan dan Alternatif Solusi*. Jakarta: LIPI Press.