

DINAMIKA KONFLIK ANTAR STAKEHOLDER PADA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGOLAHAN DAN PEMURNIAN MINERAL DALAM NEGERI DI PROVINSI LAMPUNG

Oleh : Shinta Mardiana Dewi; Ismi Dwi Astuti Nurhaeni & Rina Herlina Haryanti

Abstract

Mardiana Dewi¹, Nurhaeni², Haryanti³, 2018. "The Dynamics Of Conflicts Between Stakeholders On The Implementation Of The Policy Processing And Refining Of Minerals In The Domestic Areas, In The Province Of Lampung". Akademi Pelayaran Nasional (APN) Surakarta¹, Magister Administrasi Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta^{2,3}.

The purpose of the research is the research is menganalisisdinamika conflicts between stakeholders on the implementation of the policy processing and refining of minerals in the country in the province of Lampung. This research is descriptive research using the analysis of the contents of documents and interactive analysis. Primary data come from in purposive sampling techniques with informants from the Department of mines and energy, entrepreneurs, workers, society. Research data collected through interview techniques, documentation, and observations. The next step using triangulation data source to gaThe validity of the data. The results showed the existence of conflicts between stakeholders to create a policy this is not teraplikasi in the province of Lampung. The process of the conflict at the stage of interpretation are dominated by the conflict discourse at the central; organizing stage, marked by conflicts between the implementing policies; Stage of the application, with regard to the conflict between local entrepreneurs with third parties arising due to the suspension of the company. Factors which aspects influenced the conflict include differences between stakeholder Needs; the less effective communication; Emotional tension with peaks on the filing of a judicial review; The difference in value; struktur dengan the existence of suppressor groups; The history of past management and foreign investment. The type of conflict by subject is interpersonal conflict between the Governments, local entrepreneurs, a third party. Substances are realistic conflict, with reserves of the deposit, high investment and infrastructure facilities that do not support the output of the constructive nature of the conflict, with the presence of negotiation and it embodied in the form of a revision of policy. According to the areas of life, the conflict is a conflict of ekonomidan politics, namely the scramble for mineral resources by using the power and authority.

Key words: conflict, stakeholders, policy processing and refining of minerals

1. Pendahuluan.

Pentingnya sektor pertambangan mineral telah berkembang dalam dekade terakhir seiring dengan pasar komoditi logam dan mineral yang mengalami *booming* harga dan *unpredicted conditions* (Malagon, 2012:1). Seiring dengan hal itu, aktivitas eksplorasi dan investasi dalam industri tambang juga meningkat. Bagi Indonesia, sektor pertambangan juga merupakan sektor yang sangat strategis dalam perekonomian negara. Namun, faktanya Indonesia masih belum mampu memanfaatkan kondisi tersebut secara maksimal, sehingga belum mampu berkontribusi banyak untuk percepatan pembangunan. Salah satunya disebabkan komoditi tambang banyak diekspor dalam bentuk bijih (*raw materials*) tanpa pengolahan dan peningkatan nilai tambah yang maksimal. Pemerintah kemudian memandang perlu suatu kebijakan pengelolaan sumber daya tambang, dengan mengeluarkan kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri.

Kebijakan tersebut merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), yang kemudian diturunkan dalam bentuk Peraturan Menteri ESDM No. 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah melalui kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri. Dalam Permen ESDM tersebut ditegaskan, bahwa perusahaan pertambangan yang memegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) diwajibkan untuk melakukan pemurnian hasil pertambangan di dalam negeri dengan membangun fasilitas *smelter*.

Sektor Pertambangan di Propinsi Lampung, merupakan penyumbang PAD ketiga setelah pertanian dan industri olahan (BPS, 2013) dengan jumlah pemegang Ijin Usaha Pertambangan sebanyak 237 perusahaan yang tersebar di 15 kabupaten.

Namun, setelah pemberlakuan kebijakan ini, dari data yang direlease Bank Indonesia, terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi Provinsi Lampung pada triwulan I Tahun 2014 melambat dibandingkan triwulan IV Tahun 2013, yakni dari 6,4% menjadi 5,3%. Selain lebih rendah dibandingkan triwulan IV 2013, pertumbuhan ekonomi Lampung pada triwulan I Tahun 2014 juga lebih rendah dibanding rata-rata lima tahun terakhir, yakni 5,9%. Penyebab melambatnya pertumbuhan ekonomi Lampung dipengaruhi dua sisi, yakni sisi permintaan dengan penurunan kinerja investasi dan perlambatan ekspor. Sementara itu, dari sisi penawaran, perlambatan ekonomi disebabkan salah satunya adalah melambatnya kinerja sektor-sektor pertambangan.

Kajian mengenai konflik pada implementasi sebuah kebijakan pertambangan menjadi menarik untuk diteliti karena sejalan dengan teori, bahwa dalam proses implementasi kebijakan publik,seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks, sehingga situasi ini akanmendorong timbulnya masalah-masalah yang rumit dalam implementasi kebijakan. Disisi lain, kebijakan juga sering tidakmendapat dukungan yang memadai bahkan cenderung mendapat tantangan dari kelompok-kelompok kepentingan maupun pelaku kebijakan itu sendiri (Winarno, 2012: 214).

Beberapa kajian mengenai konflik terkait antar stakeholder dalam kebijakan pertambangan pernah dilakukan beberapa peneliti, dengan hasil kebijakan pertambangan seringkali menimbulkan konflik. Hal ini disebabkan karena pengelolaan sumber daya alam ini melibatkan banyak pemangku kepentingan yang belum tentu kepentingannya terakomodasi dengan baik(Susilo,2008; Mahrudin,2010; Mappatoba,2012; Wuspada,2012; Yanguas,2009;Meyer-Yongsik-Lee,2012; Irawan dkk,2014; dan Moura-Teixera,2010).

Fokus kajian yang sudah ada lebih banyak tentang relasi pemerintah-masyarakat, atau antara pemerintah-pengusaha.Hanya sedikit dan kurang komprehensif pembahasan tentang hubungan tiga sektor antara *state-society-business*.Kajian sejenis di Indonesia dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang membahas konflik secara lebih umum antara korporasi dan komunitas serta pemerintah (Prayogo, 2010:26).Namun belum ada yang meneliti tentang dinamika konflik antar *stakeholder*yang dikaitkan dengan tahapan implementasi kebijakan secara lebih mendalam.Dalam penelitian ini, kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri.

Kebijakan ini melibatkan beberapa stakeholder, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengusaha tambang, jasa pendukung tambang, industri pengolahan dalam negeri, pekerja, masyarakat lingkar tambang, perbankan, lembaga penelitian, dan investor asing.Bertitik tolak dari hal tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang konflik yang potensial muncul pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri di Propinsi Lampung.

Secara khusus penelitian ini berusaha memetakan dinamika konflik antar *stakeholder* pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri

yang sedang berjalan di Provinsi Lampung dilihat dari proses konflik, faktor-faktor yang melatar belakangi konflik tersebut, dan jenis konfliknya.

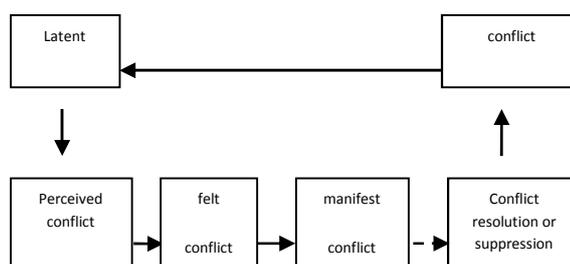
Teori fase konflik (*phase theory of conflict*) dapat digunakan untuk memahami proses terjadinya konflik. RJ Rummel (1979) dalam Wirawan (2010:37) mengatakan bahwa perkembangan konflik melewati fase-fase yang dapat diprediksi dari sikap dan tujuan (*laten phase*) menjadi suatu kejadian (*initiation phase*), kekuatan dan ancaman digunakan (*attempt to balance power phase*) ketika pihak-pihak yang terlibat konflik menghadapi suatu isu, pihak-pihak yang terlibat konflik bisa bereaksi ke arah level resolusi (*balance of power phase*) sampai kejadian lainnya memicu konfrontasi (*disruption phase*).

Konflik sendiri dimaknai sebagai sebuah perbenturan dua atau lebih kekuatan yang dikarenakan perbedaan kepentingan. Konflik adalah sesuatu yang tak terhindarkan dan melekat erat dalam jalinan kehidupan. Menurut Bruckmeier (2005: 66), "*Conflict arises when two (or more) people (or group) perceive that their values or needs are in compatible – whether or not they propose, at present or in the future to take any action on the basis of those values or needs.*" Oleh sebab itu, konflik dapat dikatakan bersifat kompleks, karena selain melibatkan banyak pihak, konflik biasanya juga mempunyai sejarah pertikaian yang panjang dan seringkali pula berakar sejak lama. Menjadi penting kemudian untuk mencari faktor penyebab bukan hanya dari masa kini saja namun harus bisa menggali inti permasalahan sehingga dapat menempatkan semua faktor secara tepat dalam konteks konflik itu sendiri.

Mugasejati dalam Sumanto dan Sujatmoko (2008:166), menyatakan bahwa sifat dan dimensi konflik yang rumit tidak mungkin terjadi tanpa melalui jalinan peristiwa dan gejala yang mungkin berjalan linear atau membentuk spiral kejadian yang melibatkan banyak kontestan, aspirasi, waktu dan biaya konflik yang tidak murah. Pada dasarnya dimensi dan konteks konflik dapat diamati menurut proses konflik yang ada. Pendekatan dalam melihat proses konflik dikemukakan oleh Lester R Pondi dalam Williams (2011: 150) sebagai berikut: *conflict as a dynamic process between two or more individuals, incorporating five stages of conflict: latent conflict, perceived conflict, felt conflict, manifest conflict, and the conflict aftermath. In latent conflict, the conditions for conflict are present. In perceived conflict, one or more parties become aware of a disagreement, though at this stage may be associated with inaccurate conflict perceptions. At the stage of*

felt conflict, the conflict becomes personalized and the parties may feel anxious or hostile. Manifest conflict occurs when conflict is enacted through behaviors such as hostility. Finally, conflict aftermath involves outcomes of the conflict episode.

Pondi mengidentifikasi kelima tahapan tersebut dengan *a conflict episode*, yang dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.A conflict episode

Mayer mengembangkan sebuah konsep *The Wheel of Conflict*, yang menjelaskan tentang sebab-sebab yang mengakibatkan konflik berproses dalam arah yang kontradiktoris (Mayer, 2000:4-12). Menurutnya, orang-orang yang terlibat konflik bisa disebabkan oleh dua hal *kebutuhan (needs)*. Pertama, kebutuhan-kebutuhan mereka akan direalisasikan melalui proses konflik, atau kedua, mereka yakin kebutuhan mereka dan kebutuhan pihak lawan tidaklah sama (*inconsistent*). Kebutuhan-kebutuhan tersebut melekat pada lima faktor yang melahirkan dan mendefinisikan konflik dan saling berinteraksi, yaitu cara mereka berkomunikasi (*communications*), emosi (*emotions*), nilai (*values*), struktur tempatinteraksi berlangsung (*structure*), dan sejarah (*history*).

Pendapat lain yang lebih bahwa terfokus pada sumber daya alam adalah dari Rus (2012:1305-1307) yang mengatakan :“*Resources depletion, the quality of governance and their interaction are found to be significant determinant of civil conflict incidence.*” Konflik salah satunya disebabkan oleh kelangkaan sumber daya alam yang berkait erat dengan kebutuhan manusia terhadap uang, sementara di sisi lain berhadapan dengan pandangan dangkal pemerintah yang membuat kebijakan yang justru menyebabkan *overexploitation*. Dalam jangka waktu yang lama, hal inilah yang membahayakan kehidupan masyarakat.

Sementara itu Wirawan (2010:55-105) mengemukakan beberapa jenis konflik secara lebih lengkap yang ditinjau dari berbagai aspek, yaitu (1) subyek yang terlibat; (2) substansi konflik; (3) keluaran, dan (4) bidang kehidupan. *Pertama*, dilihat dari aspek subyek yang terlibat dalam konflik terdiri dari konflik personal; konflik interpersonal; dan *Conflict of interest*. *Kedua*, dilihat dari aspek substansi konflik, konflik terbagi menjadi konflik realistik yaitu konflik dimana isu ketidaksepahaman/pertentangan terkait dengan substansi/obyek konflik sehingga dapat didekati dari dialog, persuasif, musyawarah, negosiasi ataupun voting; dan konflik non realistik yaitu konflik yang tidak ada hubungan dengan substansi/obyek konflik, *Ketiga*, dilihat dari aspek keluaran, konflik terbagi menjadi konflik konstruktif yaitu konflik dalam rangka mencari dan mendapatkan solusi; dan konflik destruktif yaitu konflik yang tidak menghasilkan atau tidak berorientasi pada solusi. *Keempat*, dilihat dari aspek bidang kehidupan antara lain bidang ekonomi, manusia cenderung berkembang dan terjadi perebutan atas akses ke sumber-sumber ekonomi, dan dapat memicu konflik-konflik bidang kehidupan lainnya yaitu konflik sosial, politik dan budaya.

Berkaitan dengan kebijakan, menurut Wahab (2001:61) dalam proses implementasi kebijakan sering terdapat permasalahan yang menunjukkan ketidakefektifan kebijakan yang telah ditempuh. Gejala tersebut dinamakan sebagai *implementation gap*, yakni suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Besar kecilnya perbedaan tersebut tergantung pada organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Dari paparan tersebut, menjadi penting kemudian untuk memahami aspek aktor atau dalam hal ini disebut dengan *stakeholder*. *Stakeholder* adalah pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi oleh suatu isu atau pihak yang melakukan suatu kegiatan dan mempengaruhi isu; pihak-pihak yang mempunyai informasi, sumberdaya dan keahlian yang dibutuhkan untuk strategi formulasi dan implementasi, dan pihak-pihak yang mengatur alat relevan implementasi (Irawan, 2014:78)

Menurut Fedorowicz, Gogan and Culnan (2010:319), *stakeholder* dapat dikelompokkan kedalam *stakeholder* primer dan sekunder. *Stakeholder* primer atau

stakeholder langsung adalah pihak-pihak yang; disebabkan kepemilikan kekuasaan, wewenang, tanggung jawab atau klaim atas sumberdaya, merupakan pihak sentral dalam inisiasi. Sedangkan *stakeholder* sekunder atau *stakeholder* tidak langsung adalah pihak-pihak dengan kepentingan tidak langsung dalam keluaran. *Stakeholder* sekunder dibutuhkan keterlibatannya secara periodik, tetapi tidak untuk terlibat dalam keseluruhan aspek perencanaan dan/atau implementasi inisiasi.

Menurut Moura dan Teixeira (2010:293), setelah masing-masing *stakeholder* teridentifikasi, maka yang kemudian dilakukan adalah mengenali kepentingan, hubungan dan potensial konflik dari masing-masing stakeholder, dan hal ini sangat tergantung dari *power dan interest stakeholders*, tipe dari program atau kebijakan, dan proses dari kebijakan itu sendiri.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis deskriptif kualitatif dengan memetakan dinamika konflik antar stakeholder dilihat dari aspek proses, faktor penyebab, dan jenis konflik. Penelitian ini mengambil lokasi secara purposive areadi Provinsi Lampung, dengan sampel 2 (dua) kabupaten yang memiliki spesifikasi geologi dan karakteristik IUP yang sama yaitu Kabupaten Tanggamus dan Lampung Selatan. Penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara dan observasi. Data sekunder diperoleh melalui literatur, arsip, dokumen, dan bahan kepustakaan. Penentuan informan menggunakan purposive sampling, yaitu Kasie Pengusahaan dan Kasie Konservasi Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung, Kasie Pengusahaan di Kabupaten Tanggamus dan Lampung Selatan, Anggota Asosiasi Pengusaha Tambang, Site Manager/ Direktur Operasional Perusahaan Tambang, Perbankan, LIPI, dan masyarakat sekitar tambang

Peneliti menggunakan teknik triangulasi data/sumber untuk menguji keabsahan data yang diperoleh. dengan membandingkan hasil wawancara antara key informan, dan membandingkan observasi dengan wawancara dan content analysis dari dokumen atau laporan terkait kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral.

Penelitian ini menggunakan model analisis interaktif dengan interaksi dengan memperhatikan 3 (tiga) macam komponen pokok, meliputi: Reduksi data, yang diawali dengan pembatasan masalah penelitian pada aspek proses, faktor penyebab dan jenis

konflik. Langkah selanjutnya, data yang berupa hasil observasi, wawancara, dan analisis dokumen direduksi dan dipilih mana yang menonjol.

Sajian data kemudian disusun logis dan sistematis, disajikan dalam kalimat deskriptif yang disertai tabel pendukung. Pada akhir laporan, peneliti menarik kesimpulan dari sajian data yang tersusun. Kesimpulan diverifikasi selama penelitian berlangsung dengan tujuan hasil akhir penelitian dapat dipertanggung jawabkan.

3. Hasil dan Pembahasan

Konflik pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam ini, pada intinya merupakan konflik antar stakeholder dengan kebutuhan masing-masing pihak yang berbeda. Konflik diawali dari pemahaman mengenai sifat non renewable dari sumber daya alam itu sendiri yang akan habis pada suatu saat, dan disisi lain dihadapkan pada kebutuhan manusia pada supply produksi tambang yang meningkat seiring peningkatan industry logam.

Kondisi ini membuat Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya mineral, kemudian secara ekspansif melakukan ekstraksi atas nama kepentingan ekspor dan mengabaikan faktor lingkungan. Negara lebih mementingkan mencari keuntungan dan ekonomi daripada memperhatikan aspek konservasi lingkungan.

Beralihnya kewenangan pemberian ijin pertambangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah sesuai dengan yang diamanatkan dalam UU Minerba, membuat semakin parahnya eksploitasi sumber daya alam di daerah. Pemerintah Daerah dengan mudah menerbitkan IUP tanpa adanya survey yang memadai, tidak membatasi produksi, dan kurangnya pengawasan kegiatan pertambangan merupakan permasalahan awal yang kemudian menjadi akar permasalahan konflik. Ketika kemudian sudah terjadi over eksploitatif dan menjurus pada degradasi lingkungan, baru Pemerintah mengambil sikap dengan mengeluarkan kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri. Pada intinya kebijakan ini untuk melindungi sumber daya mineral dari eksploitasi yang besar-besaran sekaligus disisi lain untuk meningkatkan nilai tambah dari produksi hasil tambang itu sendiri, menambah volume pendapatan negara dan daerah, membuka lapangan kerja, menciptakan pertumbuhan-pertumbuhan ekonomi baru.

Rumusan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri yang tercantum dalam UU Minerba No. 4/2009 diterjemahkan dan dijabarkan ke dalam bentuk kebijakan

yang lebih operasional, yaitu Permen ESDM No. 7 tahun 2012. Permen ini memaksa pengusaha mengolah dan memurnikan di dalam negeri dan melarang ekspor raw material. Namun atas terbitnya permen ini, tidak kemudian lantas menjadikan kebijakan pengolahan dan pemurnian terapkan dengan baik.

Muncul kemudian, bermacam-macam interpretasi dari beberapa pihak, mulai di tingkat pusat hingga daerah, yang kemudian menjadikannya polemik berkepanjangan. Permen tersebut dinilai memberatkan kegiatan usaha pertambangan, khususnya pertambangan mineral. Dalam beberapa pasal, dinilai bahwa Permen tersebut bertentangan dengan UU Minerba yang telah disahkan pada tahun 2009.

Puncak dari polemik ini kemudian adalah diajukannya gugatan uji materi kepada MA oleh Asosiasi Nikel Indonesia (ANI) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI). Patut digarisbawahi, bahwa adanya asosiasi-asosiasi tersebut dapat dilihat sebagai struktur kelompok penekan yang menjadi penyebab meningkatnya eskalasi konflik. Tidak tertutup kemungkinan, banyaknya asosiasi-asosiasi pengusaha tambang yang baru dibentuk setelah Permen keluar, memang sengaja dibentuk sebagai pressure group untuk mereduksi pelaksanaan Permen ESDM.

Dalam gugatannya, mereka mempersoalkan sejumlah pasal dalam peraturan menteri ini, yaitu ps. 8 ayat 3 dan 4, ps.9 ayat 3, ps.10 ayat 1 dan 2, serta ps. 21. Gugatan ini lebih banyak berkaitan dengan tenggat waktu pelaksanaan yang ditetapkan 3 bulan setelah Permen keluar yaitu pada tg 6 Februari 2012. Lebih jauh, gugatan dari APKASI berkaitan dengan reduksi kewenangan pemerintah kabupaten.

Gugatan akhirnya dikabulkan oleh MA, dan Permen No 7 tahun 2012 itu pun kemudian direvisi. Revisi tersebut tertuang dalam Permen ESDM No. 11 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Permen ESDM No 7 Tahun 2012 yang diterbitkan pada 16 Mei 2012. Pada intinya revisi Permen kemudian memberikan kelonggaran kepada IUP untuk dapat menjual bijih (raw material atau ore) mineral ke luar negeri apabila telah mendapatkan rekomendasi dari menteri cq direktur jenderal.

Rekomendasi diberikan setelah pemegang IUP operasi produksi dan IPR memenuhi persyaratan. Antara lain, status IUP operasi produksi dan IPR adalah tidak bermasalah (clear and clean), melunasi kewajiban pembayaran keuangan kepada negara, menyampaikan rencana kerja dan/atau kerja sama dalam pengolahan dan/atau pemurnian

mineral di dalam negeri, dan menandatangani pakta integritas. Jadi, dengan revisi permen ini, apabila semua persyaratan terpenuhi, perusahaan tambang mineral tetap boleh melakukan ekspor dengan ketentuan 4 (empat) syarat tersebut.

Jadi pada tahap pertama yaitu tahap interpretasi ini, stakeholder yang terlibat konflik lebih banyak merupakan aktor pusat dan belum banyak menyentuh daerah. Wujud konflik yang terjadi didominasi dengan konflik wacana dan dilatarbelakangi oleh perbedaan kepentingan dan nilai masing-masing stakeholder yang terlibat. Hal ini dapat dipahami bahwa kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri yang mewajibkan setiap pemegang IUP untuk membangun fasilitas smelter, sifatnya berupa kebijakan nasional dan memiliki tenggat waktu yang lama untuk mulai pelaksanaannya, sehingga tidak segera ditindaklanjuti di daerah. Demikian pula yang terjadi di Provinsi Lampung dalam mengimplementasikan kebijakan.

Di Provinsi Lampung, pada tahap ini ditandai dengan tidak adanya pengusaha ataupun dari pihak Pemerintah daerah sendiri yang bergerak. Mereka pada prinsipnya masih melakukan operasional penambangan, walaupun sebenarnya kewajiban untuk membuat fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral sendiri sudah diamanatkan dengan jelas dalam UU Minerba no.4 tahun 2009.

Tahap yang kedua adalah pengorganisasian, yaitu tahap pengaturan dan penetapan beberapa komponen pelaksanaan kebijakan, yaitu lembaga pelaksana kebijakan, anggaran, sarana-prasarana, penetapan tata kerja dan manajemen kebijakan. Namun, untuk pengorganisasian, kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral ini tidak mengatur secara rigid tentang mekanisme organisasi pelaksana, sehingga kemudian di tingkat pelaksana yang paling bawah (street level bureaucracy) yaitu Pemerintah Daerah, tidak segera menindaklanjuti.

Faktor penyebab konflik pada tahap ini adalah faktor komunikasi. Konflik didominasi oleh konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai lembaga pelaksana tingkat bawah. Seharusnya komunikasi diawali dari penyampaian informasi tentang kebijakan, baik dari tujuan, manfaat dan keuntungan yang akan didapat oleh kelompok sasaran dengan menjalankan kebijakan ini, stakeholder siapa saja yang terlibat dan bagaimana mekanisme kegiatannya. Tidak adanya sosialisasi yang jelas terkait kebijakan ini dari pihak Kementerian ESDM, yang kemudian dirasakan oleh pihak Pemda

Provinsi Lampung maupun Kabupaten bahwa mereka tidak bisa mendeskripsikan secara jelas tentang tugas dan wewenang, maupun tentang mekanisme pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Sehingga pada akhirnya mereka hanya seperti meraba-raba kira-kira tindakan antisipasi apa yang harus dilakukan.

Jadi, pihak yang terlibat dalam tahap ini adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Eskalasi konflik meningkat ketika pihak Pemda seolah menyerahkan segala urusan pelaksanaan kebijakan ke Pemerintah Pusat. Pemda Provinsi Lampung maupun di tingkat kabupaten bersikap pasif dan tidak membuat peraturan daerah yang secara substansi mengatur dan mengelola kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral tambang secara khusus. Mereka menilai adalah tidak mungkin bagi pengusaha lokal ataupun investor luar yang bersedia mendirikan fasilitas pengolahan tersebut di Provinsi Lampung. Asumsinya adalah keterbatasan modal dan ketidakekonomisan dibandingkan dengan cadangan deposit mineral itu.

Tidak adanya Peraturan Daerah yang secara substansi mengatur pengolahan dan pemurnian mineral di tingkat operasional daerah membuat tidak ada koordinasi yang jelas antara lembaga pelaksana dengan kelompok sasaran, dalam hal ini pengusaha lokal pemegang IUP. Ketidakjelasan tugas dan wewenang setiap pemangku kepentingan menimbulkan kebingungan pada pengusaha dan mengakibatkan ketidakjelasan pihak yang seharusnya bertanggung jawab dan memberikan solusi terhadap setiap isu yang dihadapi.

Tidak adanya koordinasi, membuat aplikasi kebijakan tidak berjalan dengan efektif. Pada tahap ini, seolah pihak-pihak terkait menerima kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral tambang dalam negeri sebagai sesuatu kebijakan yang tetap harus dijalankan. Namun, pada kenyataannya, hal tersebut sulit atau bisa dikatakan tidak mungkin dilakukan dengan melihat situasi dan kondisi di lapangan. Sulitnya penerapan kebijakan kepada kelompok sasaran di Provinsi Lampung ini kemudian menimbulkan konflik baik antara pengusaha lokal dengan pemerintah, maupun pengusaha lokal dengan pihak ketiga

Skala perusahaan pemegang IUP adalah skala perusahaan kecil hingga menengah, sehingga sulit untuk menerapkan kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral ini kepada pengusaha lokal ini. Tidak ada satupun perusahaan tambang yang mampu mendirikan fasilitas pengolahan dan pemurnian di Provinsi Lampung. Baik dari pihak pengusaha maupun dari pihak Pemda menyadari bahwa tidak mungkin untuk membuat fasilitas

smelter. Faktor investasi yang besar tidak memungkinkan bagi pengusaha lokal ini membuat smelter. Selain itu faktor cadangan deposit yang terbatas dan tersebar juga tidak membuat adanya investasi luar yang masuk.

Sebenarnya kebijakan juga mengatur mekanisme bagi pengusaha yang tidak mampu melakukan pengolahan dan/atau pemurnian sendiri, dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain. Bentuk kerjasama dapat berupa pendirian usaha pengolahan dan pemurnian dengan metode penyertaan saham, atau dengan cara menjual beli bijih atau konsentrat, ke IUP lain ataupun kepada pabrik pengolahan dalam negeri yang sudah ada. Hal ini yang dilakukan oleh PT Wastika, yang menjual hasil produksinya ke perusahaan IUP lain di Banten.

Namun, fakta lapangan menunjukkan bahwa alternatif ini pun sulit juga untuk dilaksanakan karena terbentur dengan kadar tinggi yang disyaratkan oleh industri smelter yang sudah ada. Kadar tinggi yang ditetapkan oleh smelter dalam negeri ini berkaitan dengan teknologi yang digunakan untuk mengolah. Menurut beberapa pihak, kemampuan teknologi Indonesia belum ekonomis untuk mengolah bahan mentah berkadar rendah. Berbeda dengan teknologi yang diterapkan oleh China misalnya, yang sudah mampu mengolah dengan teknologi yang lebih tinggi menggunakan proses kimiawi sehingga berapapun kadar yang diekspor ke Negara mereka akan diterima.

Untuk bisa masuk ke perusahaan pengolahan inipun tidak mudah, karena mereka biasanya sudah mempunyai pemasok yang resmi. Jadi ketika pengusaha-pengusaha lokal ini akan memasukkan hasil produksi raw material ke perusahaan smelter dalam negeri, mereka harus memasok lebih dahulu ke trader resmi tersebut. Dalam hal ini yang berperan kemudian adalah 'makelar tambang' yang berfungsi sebagai penghubung antara buyer dengan perusahaan tambang. Fee marketing yang mereka terima menentukan apakah barang dapat masuk atau tidak.

Sulitnya penerapan kebijakan ini di provinsi Lampung disebabkan juga karena masalah infrastruktur. Seperti diketahui, untuk membangun smelter dibutuhkan powerplant yang besar. Energi listrik yang dibutuhkan untuk proses smelting tidak bisa dipenuhi PLN setempat. Selain itu, faktor yang ikut menyebabkan mencuatnya konflik adalah investor asing. Investor asing tersebut memanfaatkan lemahnya birokrasi perizinan Pemda dengan menggunakan perusahaan lokal. Investasi asing ini diluar struktur, karena memang pada

dasarnya mereka invisible, tidak tampak dari luar. Mekanisme kerja mereka adalah memberikan sejumlah dana back-up operasional, dengan komitmen hasil tambang dibawa ke negara mereka.

Salah satunya adalah perusahaan trading yang juga sekaligus berfungsi sebagai investor bayangan. Back-up dana operasional yang ditanamkan pada awal produksi penambangan, kemudian dirubah menjadi bentuk pinjaman pihak ketiga, ketika kewajiban ekspor tidak bisa dipenuhi oleh perusahaan local per 12 Januari 2014 ketika kebijakan diaplikasikan. Bentuk pinjaman pihak ketiga ini pun juga tidak menjadikan perusahaan kemudian untuk mampu membayar, karena operasional terhenti dan tidak ada penjualan baik keluar maupun ke dalam negeri. Konflik serupa juga dihadapi perusahaan dengan pihak perbankan.

Faktor emosi yaitu ketegangan yang menjurus pada tindakan anarkhi juga sempat terjadi antara perusahaan tambang dengan pekerja. Pemicunya adalah adanya PHK tanpa pesangon. Selain itu, pada tahap ini faktor emosi juga menjadi pemicu konflik antara perusahaan tambang dengan warga sekitar yang sempat ikut menikmati hasil dari kegiatan pertambangan. Salah satu pemicunya adalah berkurangnya jatah 'uang koordinasi' yang diterima warga sekitar tambang.

Terkait dengan kebijakan yang pada dasarnya sebuah kebijakan pengelolaan lingkungan, factor penyebab konflik pada penelitian ini juga sejalan dengan Teori Profit Taking, dan Deprivation and Scarcity dari Baiquni dan Rijanta (2012:4-8). Teori Profit Taking mengatakan bahwa konflik yang muncul dapat menjadi ajang memperoleh keuntungan bagi segelintir atau sekelompok orang di atas penderitaan orang lain. Sementara itu teori kemerosotan dan kelangkaan, melihat dari perspektif kelangkaan sumber daya sebagai pemicu konflik dalam melihat akar permasalahan di sejumlah negara. Kelangkaan berarti kesenjangan yang tak dapat lagi ditoleransi atau diterima antara apa yang diinginkan dan apa yang dapat diraih.

Merujuk pada pendapat Sudarmo (2011:211) bahwa pemicu konflik unresolved prior conflict yaitu adanya konflik terdahulu yang belum sempat tertuntaskan. Konflik antar stakeholder pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral ini adalah karena belum tuntasnya konflik berkaitan dengan permasalahan kewenangan pemberian IUP yang terjadi sebelumnya. Konflik yang belum tertuntaskan sebelumnya, berubah

menjadi potensi konflik di kejadian sesudahnya. Hal ini terlihat pada faktor sejarah, yaitu kesalahan kebijakan yang memberikan wewenang pengelolaan sumber daya alam pada Pemerintah Daerah, termasuk penerbitan IUP yang tidak mengindahkan syarat-syarat prinsip konservasi lingkungan.

Mengabaikan atau mendiamkan suatu sisa-sisa konflik yang tak terselesaikan pada awalnya terkesan seperti sebuah harmoni dengan anggapan konflik akan hilang dengan sendirinya. Namun ketika faktor pemicu muncul, betapa pun kecil intensitasnya, faktor tersebut sudah mampu menciptakan konflik disfungsional (Sudarmo, 2011:212). Kondisi tersebut seperti yang terjadi pada faktor penyebab tiap-tiap tahap implementasi. Ketika faktor komunikasi, emosi, nilai, struktur yang mejadi faktor penyebab konflik pada tahapinterpretasi tidak terselesaikan dengan baik, maka hal itu kemudian menjadi faktor penyebab konflik pada tahap-tahap selanjutnya.

Terkait dengan jenis konflik, kemudian dapat ditemukan bahwa konflik yang terjadi pada tiap tahapan implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri di yang diterapkan di Provinsi Lampung merujuk pada konflik yang terjadi karena perbedaan kepentingan dan ketidaksepahaman tentang cara pelaksanaan kebijakan dan tujuan dari pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri ini sendiri. Konflik yang terjadi adalah jenis konflik interpersonal.

Konflik diawali ketika pemerintah, sebagai pihak yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan mengeluarkan kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri, berupa Permen no. 7/2012 yang kemudian menimbulkan kontroversi. Kontroversi yang terjadi antar berbagai pihak dengan berbagai macam argumentasi pada akhirnya menggiring pada perdebatan publik. Namundemikian, isu ketidak sepahaman/pertentangan masih terkait dengan mekanisme implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral. sehingga dapat didekati dari dialog, persuasif, musyawarah, negosiasi sehingga tidak mengarah pada tindakan anarkhis. Hal ini juga sekaligus juga memberikan penjelasan tentang kategori jenis konflik ini adalah jenis konflik konstruktif, yang artinya interaksi masing-masing pihak diarahkan pada upaya untuk mencari solusi. Walaupun diindikasikan, solusi tersebut juga tidak mampu secara utuh menyelesaikan konflik itu sendiri.

Melihat akar permasalahan, terlihat bahwa sebenarnya konflik yang terjadi tidak jauh dari permasalahan ekonomi dan politik. Dapat dipahami bahwa pengertian dari konflik ekonomi adalah konflik yang terjadi karena perebutan sumber daya ekonomi yang terbatas. Dari aspek sudut pandang ekonomi, sebuah kebijakan seringkali tidak memuaskan bagi semua pihak. Ketika satu atau lebih kelompok kepentingan berkompetisi dengan tujuan pemerintah, maka secara tersistem, mendiskriminasi pihak lain dan akhirnya berujung pada konflik. Demikian pula yang terjadi antara pemerintah dengan pengusaha tambang lokal. Pada awalnya, isue yang berkembang adalah isue ekonomi. Pihak pemerintah yang menginginkan adanya peningkatan nilai tambah dari hasil pengolahan dan pemurnian hasil tambang, sementara di sisi lain ada kepentingan pengusaha untuk mendapatkan profit dengan mudah.

Sementara konflik politik, adalah konflik yang terjadi karena adanya perbedaan kepentingan yang berkaitan dengan kekuasaan. Kepentingan yang direpresentasikan dalam perdebatan publik berujung pada gugatan, dan kemudian diadakan perubahan/revisi. Perubahan ini dalam rangka mengakomodasi berbagai kepentingan stakeholder yang berbeda, memperlihatkan adanya kekuatan penekan, yaitu asosiasi pengusaha tambang dan asosiasi pemerintah daerah pada akhirnya mampu mengadakan kompromi kebijakan berdasar atas kepentingannya.

Merujuk pada pendapat Nie (2003:307), kebijakan pengelolaan sumber daya alam adalah bersifat *wicked problem*. Menurutnya, "Political conflict like these are often wicked in that they go beyond scientific, economic, and techno-rational analysis and methods of problem solving, They are often value based political conflict grounded in competing deep-core human values. These issues are often extremely controversial, acrimonious, symbolic, intractable, divisive and expensive."

Demikian pula dengan kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri yang merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan sumber daya alam. Dikatakan *wicked problem* karena pengelolaan sumber daya alam merupakan problem yang rumit dan bersifat strategis. Banyak pihak yang terlibat dan masing-masing membawa kepentingan sendiri-sendiri. Terkadang faktor sejarah kebijakan di masa lalu atau kondisi eksternal, seperti dunia internasional pun ikut berpengaruh dalam proses pelaksanaan

kebijakan. Pada akhirnya tidak ada jawaban sederhana benar dan salah yang ada hanya alternatif jawaban yang lebih baik atau lebih buruk

4. Kesimpulan

Dinamika konflik antar stakeholders pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral yang diaplikasikan di Provinsi Lampung mengindikasikan adanya kegagalan implementasi. Konflik yang terjadi membuat tujuan kebijakan tidak tercapai dengan efektif. Lebih jauh dapat dijelaskan beberapa hal yang menyebabkan implementasi kebijakan tersebut gagal diterapkan berikut, yaitu Tenggat waktu dan dukungan sumber daya, baik dari SDM, teknologi, infrastruktur dan regulasi, tidak tersedia secara memadai.

Berkaitan dengan akar permasalahan penyebab terjadinya konflik yang bersifat wicked problems, maka tujuan peningkatan nilai tambah sebagai hasil dari pengolahan dan pemurnian mineral tidak didasarkan pada pemikiran bahwa sebelumnya ada permasalahan mengenai banyaknya IUP yang tumbuh karena UU Minerba. Adanya timelag atas tujuan dari kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral, karena memang dampak peningkatan nilai tambah bersifat jangka panjang dan belum terlihat.

Lembaga pelaksana tidak memiliki kemampuan untuk melakukan konsolidasi yang terlihat dari tahap pengorganisasian yang kacau. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang melibatkan banyak aktor dan lembaga, sehingga untuk melaksanakannya diperlukan interaksi, koordinasi dan kerjasama. Namun, karena kebijakan ini kemudian menjadi kebijakan yang kompromistik, maka akhirnya tujuan dan sasaran kebijakan sering tidak terumuskan secara jelas, sehingga akibatnya menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Kondisi dimana tidak adanya kesamaan persepsi tentang tujuan dan sasaran kebijakan, persamaan kepentingan, maka komunikasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana pun terkendala di lapangan. Hal ini masih ditambah dengan hambatan eksternal, yaitu kurangnya dukungan infrastruktur, perbankan, dan fasilitas-fasilitas lainnya dari pemerintah.

Saran yang diberikan berkaitan dengan penelitian yang dilakukan adalah :

1. Pengusaha lokal masih diberikan kesempatan mengeksport 30% raw materials hasil produksi tambang untuk menjalankan roda operasional tambangnya, sementara 70% untuk kebutuhan Dalam Negeri. Pemerintah juga harus memberikan tekanan

kepada industri pengolahan dalam negeri yang sudah ada, untuk menggunakan 70% DMO (Domesik Market Obligation) dan diperbolehkan mengambil 30% dari impor. DMO sendiri adalah produk pengusaha local, dan jika masih melakukan impor dan tidak sesuai ketentuan maka seharusnya dikenakan pajak progresif atas impor bahan baku industry pengolahan.

Pemerintah mereformulasi kebijakan dengan kajian yang lebih mendalam, baik dari sisi ekonomi, social, teknologi maupun hukum. Kebijakan mempertimbangkan kondisi mineral di setiap lokasi, memperlebar rentang kadar minimal pengolahan yang ditetapkan, sehingga semua bisa terakomodir dengan baik.

Kepada pengusaha, lebih ditekankan pemahaman mengenai pentingnya kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri yang bertujuan untuk kemandirian bangsa.

Pengusahaan pertambangan harus memperhatikan prinsip Good Mining Practice, artinya memperhatikan juga keberlanjutan sumber daya alam. Hal ini memerlukan peran Pemerintah Daerah sebagai lembaga pelaksana di lapangan, khususnya Dinas terkait agar bisa lebih ditingkatkan dalam mengawasi kegiatan pertambangan agar tidak terjadi over eksploitasi.

Pemerintah dapat memfasilitasi pengusaha lokal, seperti membuat intermediate company melalui bow mill (fasilitas pengolahan raw material tingkat pertama). Kemudian industri pengolahan dalam negeri yang sudah ada wajib menggunakan output dari intermediate company.

Pemerintah Daerah segera membuat Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pengolahan dan pemurnian mineral, karena regulasi merupakan sumber kepastian hukum.

5. Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin, 2001, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta
- Baiquni.M. & Rijanta, R., (2012), Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumberdaya dalam Era Otonomi Daerah dan Transisi Masyarakat (Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris). Bumi Lestari Journal of Environment Published by Environmental Research Center, Udayana University. Denpasar.

- Bruckmeier, Karl, March 2005, Interdisciplinary Conflict Analysis and Conflict Mitigation in Local Resource Management, *Ambio* Vol 34 No. 2 : 65-78, Proquest
- Fedorowicz, Jane-Gogan, Janis-Culnan, Mary, 2010, Barriers to Interorganizational Information Sharing in e-Government: A Stakeholder Analysis, *The Information Society*, 26: 315–329, Routledge
- Irawan, R.Rudy, Sumarwan,Ujang, Stakeholder Management : Conflict and interest in Tin Mining Industry Indonesia (Case Study Bangka Belitung Province), *European Scientific Journal* edition Vol.10 No.25, September 2014:75-89
- Jebe-Ruth, Mayer-Don, Yongsik-Lee, China's Export Restrictions of Raw materials and rare Earths: A New Balance Between Free Trade and Environmental Protection?, **The George Washington International Law Review** 44.4 (2012): 579-642.
- Mahrudin, 2010, Konflik Kebijakan Pertambangan antara Pemerintah dan Masyarakat di Kabupaten Buton, *Jurnal Studi Pemerintahan* Volume 1 Nomor 1 Agustus 2010
- Malagon, Edwin, 2012, How Can Mining Contribute to Sustainable Development in Colombia? A Review of Stakeholders Perspective and Policy Gaps, *Lund University Center for Sustainable Studies*
- Mayer, Bernard, 2000, *The Dynamics of Conflict Resolution: A Practitioner's Guide*, San Francisco, Jossey-Bass
- Moura, H. M. and Teixeira, J. C. 2010. *Managing Stakeholders Conflicts*, in *Construction Stakeholder Management* ,Wiley-Blackwell, Oxford, UK:286-316.
- Nie, Martin, Drivers of natural resource-based political conflict, *Policy Science Journal* Vol 36: 307-341, 2003
- Prayogo, Dody. 2010, *Anatomi Konflik Antara Korporasi dan Komunitas Lokal : Studi Kasus Pada Industri Geothermal di Jawa Barat*. *Jurnal Makara, Sosial-Humaniora*, Vol. 14, No. 1, Juli 2010.
- Rus, Horatiu A, 2012, Environmental Depletion, Governance, and Conflict, *Southern Economic Journal* Vol. 78 No.4 :1305-1332, 2012
- Sudarmo, 2011, *Isu-isu Administrasi Publik dalam Perspektif Governance*, Smartmedia, Solo
- Williams, Felice, 2011, Interpersonal Conflict: The Importance of Clarifying Manifest Conflict Behavior *International Journal of Business, Humanities and Technology* Vol. 1 No. 3; November 2011

- Winarno, Budi, 2012, Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta
- Wirawan, 2010, Konflik dan Manajemen Kolaborasi : Teori, Aplikasi dan Penelitian. Jakarta: Salemba Humanika.
- Wuspada, Retno Dewi, 2012, Implementasi Kebijakan Pelarangan Penambangan Di Kawasan Karst Kabupaten Gunungkidul, Prosiding Seminar Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Semarang, 11 September 2012
- Yanguas, Javier-Arellano, 2011, Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru, *The Journal of Development Studies* Volume 47, Issue 4, pages 617-638
- . 2009. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- . 2012. Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Di Dalam Negeri