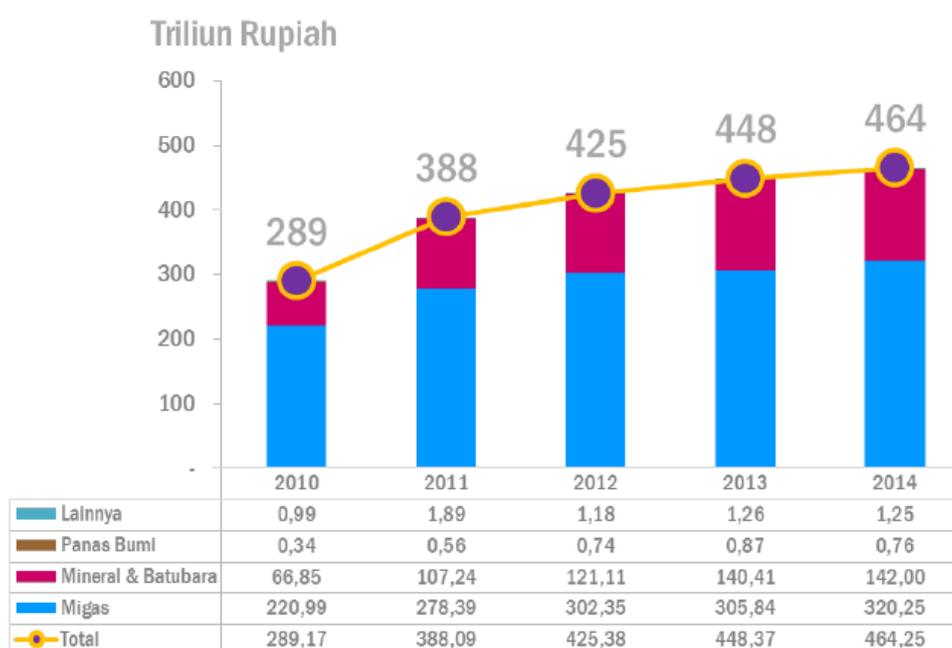


BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor pertambangan memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan nasional, khususnya sebagai penggerak pembangunan daerah, penyediaan energi dan penyedia bahan baku domestik (Sitinjau, 2013). Penerimaan negara yang didapat dari sektor pertambangan mineral dan batubara mengalami peningkatan setiap tahunnya (Gambar 1.1), pada tahun 2010 penerimaan dari sektor ini adalah Rp. 66.85 T dan pada tahun 2014 meningkat menjadi Rp. 142 T, nilai ini mencapai 9,5 % dari total Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yaitu 1.489 T (Renstra ESDM, 2015), sehingga dapat dibayangkan peran penting sektor ini dalam pembangunan.



Gambar 1.1 Penerimaan negara sektor ESDM

sumber: Renstra ESDM, 2015

Aktivitas manusia membutuhkan material yang berasal dari ekstraksi bahan tambang. Komputer, televisi, telepon, bahan bangunan, kendaraan bermotor, bahkan perangkat medis pun komponen utamanya berasal dari kegiatan pertambangan (Shen *et al*, 2015).

Karakter kegiatan pertambangan memiliki jangkauan dampak dan siklus hidup yang berbeda dengan pembangunan infrastruktur pada umumnya (Plank *et al*, 2016). Kegiatan pertambangan menimbulkan efek berantai seperti meningkatkan lapangan kerja, mengurangi angka pengangguran serta menurunkan angka kemiskinan. Komitmen dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam hal pengelolaan pertambangan diperlukan untuk memberikan manfaat maksimal dari sisi ekonomi, khususnya bagi penerimaan negara sehingga berimbas pada perekonomian masyarakat lokal, dengan tetap mempertahankan keberlanjutan lingkungan selama penambangan dan pascatambang. Mengingat peran sektor pertambangan yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat, menjadikan dinamika sektor ini menjadi pusat perhatian dan sorotan publik (Margareth dkk, 2014).

Indonesia terkenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam. Lampung sebagai salah satu provinsi di Indonesia, tercatat sebagai daerah penyedia bahan galian yang memiliki potensi berbagai macam bahan tambang. Hasil pemetaan dari Badan Geologi disebutkan bahwa Lampung memiliki cadangan 11.360.993.000 ton bijih besi, 800.000 ton titanium laterit, 1.257.404 ton bijih emas, 1.802.657.000 ton andesit, dan mineral lain (DJMB, 2011). Potensi ini apabila ditata dengan baik tentunya akan menghasilkan dampak positif bagi perekonomian nasional dan masyarakat lokal. Namun disisi lain, eksploitasi kegiatan pertambangan apabila tidak dikelola dengan baik akan berakibat buruk bagi lingkungan. Dampak pertambangan terhadap lingkungan menjadi ulasan yang sangat menarik, seperti munculnya lubang-lubang besar, polusi udara dari debu kegiatan pertambangan, pencemaran sungai, perubahan bentang alam, dll. (Sitinjak, 2013).

Kebijakan pertambangan terkait dengan permasalahan lingkungan dalam tatanan global tercermin dari penelitian yang dilakukan oleh Zhu dan Cherni (2009) di Cina. Hasil penelitian menunjukkan bahwa industri batubara di Cina secara signifikan telah menyebabkan kerusakan lingkungan seperti amblesan tanah, intrusi air laut dan memiliki catatan buruk mengenai keselamatan dan kesehatan para penambang. Studi ini menemukan bahwa kebijakan yang ada gagal untuk

mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam proses pengambilan keputusan karena masih menomorsatukan aspek ekonomi (produksi dan pemasaran).

Dampak negatif dari kegiatan pertambangan di Indonesia ditengarai disebabkan oleh kurang optimalnya tata kelola pertambangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Distribusi kewenangan di negara kesatuan umumnya didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas dalam proses peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah tetapi secara hierarkis kewenangan yang lebih besar tetap berada di pemerintah pusat (Gustina dan Amin, 2014). Namun, distribusi kewenangan yang mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah seakan menempatkan posisi kepala daerah menjadi sangat berkuasa dan rentan penyelewengan kekuasaan. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan, yang bukan hanya terletak pada proses pemberian izin oleh pemerintah daerah saja, namun dapat meluas sampai pada masyarakat, pengusaha maupun antar instansi pemerintah (Harahap, 2012).

Menurut Purnaweni (2004) penyerahan kewenangan kepada kabupaten dan kota bak pisau bermata dua, seperti yang terjadi di Kutai Tenggara dan Riau. Di satu sisi daerah akan lebih leluasa mengatur kebijakannya sendiri karena mereka pasti lebih mengetahui kondisi daerahnya masing-masing, namun di sisi lain daerah dituntut untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, sehingga mereka kemudian berusaha mencari pemasukan daerah semaksimal mungkin. Daerah-daerah yang sumber daya alamnya melimpah berusaha mengeksplotasi kekayaan ini sebesar-besarnya. Sayangnya, godaan yang muncul di kalangan para pengambil kebijakan lokal kadang berupa keinginan untuk memenuhi kepentingan sesaat, tanpa memikirkan secara mendalam kebutuhan di masa-masa yang akan datang. Sumber daya alam kemudian seolah “dikuras”, terutama oleh daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, selain itu Otonomi daerah membuat daerah mengeluarkan berbagai kebijakan yang tidak kondusif bagi pelestarian lingkungan.

Data yang dirilis oleh Kementerian ESDM pada tahun 2015 mencatat bahwa terdapat 3.948 Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang berstatus *Non Clean and Clear*

(*Non CnC*) atau sekitar 38% dari total 10.332 IUP yang tersebar di seluruh Provinsi di Indonesia (DJMB a, 2016). IUP kategori *Non CnC* adalah IUP resmi yang masih berlaku namun belum melengkapi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, seperti tidak menyampaikan kewajiban keuangan, dan tidak melalui tahapan perizinan yang benar. Hal ini menunjukkan masih lemahnya pengelolaan pertambangan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai penerbit IUP.

Permasalahan tersebut juga terjadi di Kota Bandar Lampung. Kota ini adalah ibukota Provinsi Lampung yang merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial, politik, pendidikan dan kebudayaan, selain merupakan pusat kegiatan perekonomian daerah Lampung (BPS Kota Bandar Lampung, 2015). Saat ini Kota Bandar Lampung memiliki 3 (tiga) IUP aktif jenis batuan yang berstatus IUP *Non CnC* dan sedang dalam tahap mendapatkan status *CnC* yaitu CV. Budhi Wirya, CV. Sari Karya, dan PT. Gandapahala Taraperkasa. Ketiga IUP batuan ini masih bertahan di antara IUP-IUP lain yang sudah dicabut karena berbagai permasalahan seperti tidak menyampaikan laporan kegiatan, tunggakan pembayaran pajak dan non pajak, dan kelalaian pemenuhan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (Distamben Lampung, 2015) .

Selain permasalahan dari sisi administratif yaitu IUP yang masih berstatus *Non CnC*, juga terjadi masalah lain dalam pengelolaan pertambangan di Kota Bandar Lampung seperti kembali maraknya penambang tanpa izin (PETI). Contoh empiris yang terjadi di lapangan adalah pengerukan Bukit Balau di Kecamatan Sukabumi, dengan omzet mencapai Rp. 35 Juta/hari (Tribun Lampung, 2016)

Hasil penelitian dari Kurnia (2013) yang dilakukan di Kabupaten Kuantan Singingi, Provinsi Riau, menunjukkan bahwa praktek penambangan tanpa izin memberikan dampak buruk bagi lingkungan, dan juga tidak berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga Pemerintah Daerah mendorong untuk dilakukan pembinaan agar para penambang tanpa izin tersebut menjadi berizin (*legal*) dan mematuhi serta melaksanakan peraturan perundangan yang berlaku melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 02 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Pertambangan dan Energi.

Berdasarkan data dari Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung pada tahun 2015 tercatat terdapat 2 (dua) lokasi penambangan tanpa izin yang berada di wilayah administratif Kota Bandar Lampung, yaitu di Desa Way Gubak, dan Desa Campang Raya, Kecamatan Sukabumi. Kegiatan penambangan ilegal ini secara terang-terangan dilakukan dengan menggunakan alat berat *excavator* dan *breaker* (Distamben Lampung, 2015).

Seakan menjawab berbagai kritikan, pada 2 Oktober 2014 terbitlah peraturan yang merubah kewenangan pengelolaan di bidang pertambangan, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang ini menyatakan bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi”. Pasal ini menyatakan secara tegas untuk mencabut kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pengelolaan kegiatan bidang pertambangan, sehingga hanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan bidang pertambangan. Dengan demikian Pemerintah Kabupaten sudah tidak memiliki kewenangan di bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, termasuk dalam hal ini pengelolaan kegiatan pertambangan.

Harapan akan pengelolaan pertambangan yang lebih baik adalah hal yang ingin dicapai dari terbitnya peraturan ini. Namun di lain pihak Pemerintah Provinsi yang merupakan perpanjangan tangan/wakil pemerintah pusat di Daerah dibebani amanah besar sebagai pengelola kegiatan sektor pertambangan untuk ruang lingkup satu provinsi, yang tentu saja bukan perkara mudah. Pemerintah Provinsi diberikan waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal peraturan ini diundangkan yaitu 2 Oktober 2014 sampai 2 Oktober 2016 untuk melakukan serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi.

Harapan yang tinggi membuat implementasi menjadi hal yang penting karena sebaik apapun peraturan yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila dalam pelaksanaannya tidak mempertimbangkan berbagai faktor agar harapan yang diinginkan dari kebijakan tersebut dapat direalisasikan dan

meminimalkan kesenjangan (*gap*) dari yang seharusnya dijalankan, seperti yang dijelaskan oleh Adiwisastro dalam Tachjan (2006). Terlebih lagi dalam tataran lokal/daerah rendahnya kapasitas pelaksana, dan kurangnya dukungan dana menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Barbosa *et al*, 2016). Kelly *et al* dalam Nordtomme *et al* (2015) menyatakan bahwa implementasi kebijakan itu lebih mudah dikatakan daripada dilaksanakan. Ada berbagai hambatan yang mencegah kebijakan dapat dilaksanakan atau bekerja sebagai mana mestinya, walaupun telah diidentifikasi strategi maupun berbagai langkah kebijakan untuk diterapkan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Averus dan Andi Pitono (2013) di Kota Palu diketahui bahwa implementasi kebijakan pertambangan secara signifikan berpengaruh terhadap efektivitas penanganan kualitas lingkungan hidup, artinya implementasi kebijakan pertambangan memiliki peran yang sangat penting untuk mencapai efektivitas penanganan kualitas lingkungan. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian tentang implementasi kebijakan perubahan kewenangan perizinan dan pengawasan pertambangan batuan oleh Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung untuk mencapai pengelolaan pertambangan berkelanjutan yaitu kegiatan pertambangan yang telah menyeimbangkan aspek ekonomi, lingkungan, dan sosial, serta mengintegrasikan aspek konservasi dan keselamatan pertambangan dalam setiap aktivitas penambangan (Laurence, 2011).

1.2 Perumusan Masalah

Kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan bagi para Kepala Daerah untuk mengelola daerahnya banyak diselewengkan untuk kepentingan pribadi maupun golongan, tanpa memperhatikan aspek keberlanjutan dan kelestarian lingkungan. Salah satu sektor yang dijadikan sebagai objek mendapatkan pendapatan daerah adalah sektor pertambangan. Dengan adanya UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merubah kebijakan pengelolaan sektor pertambangan, ditambah penerapan kaidah *good mining practices* dan proses pengelolaan yang baik di sektor hulu diharapkan akan berakibat positif dalam

pengelolaan pertambangan berkelanjutan, yaitu kegiatan pertambangan yang mengintegrasikan aspek ekonomi, lingkungan, pertimbangan sosial, keselamatan pertambangan, dan konservasi (Laurence, 2011).

Berdasarkan uraian, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan perubahan kewenangan perizinan dan pengawasan pertambangan oleh Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung di Kota Bandar Lampung?
2. Faktor –faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan perubahan kewenangan perizinan dan pengawasan pertambangan oleh Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung terhadap pengelolaan pertambangan berkelanjutan?
3. Bagaimana strategi yang perlu diambil untuk mencapai pengelolaan pertambangan yang berkelanjutan di Kota Bandar Lampung?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji implementasi kebijakan perubahan kewenangan perizinan dan pengawasan pertambangan oleh Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung di Kota Bandar Lampung
2. Untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan perubahan kewenangan perizinan dan pengawasan pertambangan oleh Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Lampung terhadap pengelolaan pertambangan berkelanjutan
3. Untuk merumuskan strategi dalam mencapai pengelolaan pertambangan yang berkelanjutan di sektor pertambangan di Kota Bandar Lampung.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak yang terkait antara lain :

1. Manfaat Akademis

Memberikan informasi ilmu pengetahuan dan pengembangan penelitian selanjutnya terkait dengan implementasi kebijakan perubahan kewenangan perizinan dan pengawasan sektor pertambangan dan strategi pengelolaan pertambangan yang berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis (Pemerintah)

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Provinsi Lampung (Dinas Pertambangan dan Energi) dalam hal implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1.5 Penelitian Terdahulu

Daftar penelitian terdahulu terkait implementasi kebijakan disajikan pada Tabel 1.1

Tabel 1.1. Daftar penelitian terdahulu

No.	Peneliti, Tahun & Judul	Tujuan	Metode	Hasil
1.	Marina Costa Barbosaa & Khorshed Alam, Shahbaz Mushtaq, (2016) <i>Water policy implementation in the state of São Paulo, Brazil: Key challenges and opportunities</i>	1. melihat faktor kunci yang mempengaruhi implementasi. 2. Untuk memahami praktik pengelolaan sumber daya air 3. Bagaimana strategi, pengambilan keputusan, mempengaruhi proses implementasi kebijakan	pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif dianalisis dengan menggunakan perangkat lunak NVivo. Kuantitatif dengan menggunakan software SPSS digunakan untuk menggambarkan dan merangkum data	Hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan politik dan kelembagaan serta tata kelola adalah hal yang lebih penting daripada hal teknis dan keuangan dalam implementasinya. Di tingkat lokal kemampuan teknis dan dukungan keuangan sangat kurang,

No.	Peneliti, Tahun & Judul	Tujuan	Metode	Hasil
2.	Felix Kanungwe Kalaba, (2016) <i>Barriers to policy implementation and implications for Zambia's forest ecosystems</i>	untuk mengidentifikasi hambatan implementasi kebijakan sektor kehutanan di Zambia	mengeksplorasi pendapat para ahli yang berbeda yang menjadi penting dalam pemahaman implementasi kebijakan	Meskipun upaya dalam mengembangkan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan hutan meningkat, tahap implementasi kebijakan tetap buruk. Dana yang terbatas untuk sektor kehutanan menghambat implementasi kebijakan sektor kehutanan. Banyak program seperti pemantauan hutan dan program kesadaran kepada masyarakat untuk tujuan menjamin pemanfaatan berkelanjutan sumber daya hutan tidak dilakukan karena kurangnya sumber daya keuangan
3.	Edi Prasodjo, (2015) Model Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Pertambangan Batubara Berkelanjutan (Studi Kasus Pertambangan Batubara Di Sekitar Kota Samarinda, Kalimantan Timur)	1. Menilai status keberlanjutan kegiatan pertambangan batubara di Kota Samarinda dan sekitarnya. 2. Menyusun model kebijakan pengelolaan lingkungan pertambangan batubara berkelanjutan di Kota Samarinda dan sekitarnya	1. Analisis keberlanjutan dengan menggunakan metode <i>Multidimensional Scalling</i> (MDS) dan <i>Interpretive Structural Modelling</i> (ISM) 2. Pemodelan sistem dinamik untuk mengetahui dinamika perilaku tambang	1. Pertambangan batubara di Kota Samarinda masih berstatus kurang berkelanjutan, akibat belum terlaksananya dengan baik praktek pengelolaan pertambangan yang baik dan benar pada saat ini. 2. model kebijakan pertambangan batubara yang berkelanjutan dibangun melalui dua tahap. Tahap pertama, penetapan parameter-parameter kunci berdasarkan temuan dari analisis MDS, ISM dan valuasi ekonomi. Tahap kedua, disain aspek keberlanjutan pertambangan pada lima dimensi yang dianalisis, menggunakan pendekatan 3 skenario: pesimis, moderat dan optimis, untuk dibandingkan dinamika perubahannya terhadap waktu selama kegiatan pertambangan

No.	Peneliti, Tahun & Judul	Tujuan	Metode	Hasil`
4.	Ahmad Averus dan Andi Pitono, (2013) Pengaruh Implementasi Kebijakan Pertambangan Terhadap Efektivitas Penanganan Kualitas Lingkungan Hidup Pada Dinas PU-ESDM Kota Palu	Mengetahui implementasi kebijakan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 18 tahun 2003 tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum di Kota Palu	Pendekatan kuantitatif yakni pengambilan data melalui kuesioner, observasi, wawancara dan dokumentasi. Data yang dianalisis adalah data yang diperoleh dari kuesioner penelitian kemudian dianalisis secara statistik <i>structural equation modeling</i> (SEM).	implementasi kebijakan pertambangan secara signifikan berpengaruh terhadap efektivitas penanganan kualitas lingkungan hidup, artinya implementasi kebijakan pertambangan memiliki peran yang sangat penting untuk mencapai efektivitas penanganan kualitas lingkungan hidup di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah
5.	Ruli Kurnia, (2013) Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sektor Pertambangan	Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pertambangandi Kabupaten Kuantan Singingi.	Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang diawali dengan menggambarkan fenomena-fenomena yang terjadi berkaitan kebijakan pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi di sektor pertambangan.	faktor-faktor teknis yang mempengaruhi implementasi kebijakan pertambangan di Kabupaten Kuantan Singingi, yaitu pelaksanaan kegiatan, target dan unsur pelaksana. Pelaksanaan kegiatan dipengaruhi oleh adanya Perda Nomor 2 Tahun 2003. Selain itu faktor target adalah kemampuan yang dilakukan oleh unsur pelaksana seperti Dinas Pertambangan, pihak perusahaan, dan masyarakat setempat
6.	David Laurence, (2011) <i>Establishing a sustainable mining operation: an overview</i>	Memberikan gambaran kepada pengusaha tambang untuk meningkatkan sisi keberlanjutan dalam usahanya	Studi kasus selama 30 tahun mengenai penutupan tambang secara prematur di Australia	sebuah tambang dikatakan berkelanjutan adalah aman, menunjukkan praktik pengelolaan lingkungan dan keterlibatan masyarakat, kuat secara ekonomi, efisien menggunakan sumber daya mineral. Jika hal ini dilakukan dengan baik, maka umur tambang optimal, manfaat maksimal bagi masyarakat dan industri ini akan diterima masyarakat yang lebih luas.

No.	Peneliti, Tahun & Judul	Tujuan	Metode	Hasil
7.	Songli Zhu & Judith A. Cherni, (2009) <i>Coal mining in China: policy and environment under market reform</i>	untuk mengidentifikasi dampak lingkungan pertambangan batubara, memeriksa lembaga utama dan faktor faktor penyebab kegagalan implementasi, dan mendiskusikan langkah perbaikan untuk pembangunan berkelanjutan dan ramah lingkungan dalam konteks pasar dan reformasi kelembagaan	Metode survei dengan menggunakan wawancara semi terstruktur sebagai metode utama pengumpulan data primer. Hasil wawancara dianalisis dengan menggunakan kerangka dari “ <i>GroundTeori</i> ”	Industri batubara di Cina secara signifikan telah menyebabkan kerusakan lingkungan seperti <i>land subsidence</i> , intrusi air laut dan catatan buruk keselamatan dan kesehatan penambang. Studi ini menemukan bahwa regulasi gagal untuk mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam proses pengambilan keputusan karena masih memomorsatukan produksi dan pemasaran

Penelitian terdahulu mengenai implementasi kebijakan sudah sering dilakukan, begitu pula dengan penelitian mengenai kajian implementasi di bidang pertambangan, namun penelitian sebelumnya mengkaji implementasi kebijakan pada lingkup peraturan Daerah (Perda) yang mengacu pada UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom memiliki kewenangan penuh untuk mengelola sektor pertambangan. Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan saat ini adalah payung hukum kebijakan yang diamati adalah UU 23 Tahun 2014 yang merupakan pengganti UU 32 Tahun 2004 karena UU tersebut dirasa sudah tidak sesuai dengan perkembangan saat ini, selain itu penelitian ini menghasilkan strategi pertambangan berkelanjutan menggunakan metode SWOT dengan dimensi pertambangan berkelanjutan yang dikemukakan oleh Laurence (2011) yaitu ekonomi, lingkungan, sosial, keselamatan pertambangan, dan konservasi, sehingga berbeda dengan penelitian terdahulu.