

PERMASALAHAN KONFLIK ANTARSTAKEHOLDER DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGOLAHAN DAN PEMURNIAN MINERAL DI PROVINSI SUMATERA SELATAN

Rita Junita¹, Masayu Adiah²

^{1,2}Administrasi Publik, Universitas Tamansiswa Palembang, Sumatera Selatan, Indonesia

Alamat korespondensi: junitarita1@gmail.com

Abstract: *The aim of the research carried out is to analyze dynamic conflicts between stakeholders in the implementation of domestic mineral processing and refining policies in South Sumatra Province. This research is descriptive research using document content analysis and interactive analysis. The research results show that there is conflict between stakeholders to prevent this policy from being implemented in South Sumatra Province. The conflict process at the interpretation stage is dominated by conflict discourse at the central stage; the organizing stage, characterized by conflict between policy implementers; The implementation stage relates to conflicts between local entrepreneurs and third parties that arise as a result of the company's temporary suspension. Factors that influence conflict include differences in needs between stakeholders; less effective communication; Emotional tension mounting at the time of application for judicial review; Difference in value; Structure with the presence of pressure groups; Past management history and foreign investment. The type of conflict according to the subject is interpersonal conflict between According to the field of life, the conflict is an economic and political conflict, namely the struggle for mineral resources using power and authority.*

Keywords: *Conflict, Mineral Processing, Stakeholders, Refining Policies.*

Asbtrak: Tujuan penelitian yang dilakukan adalah penelitian menganalisis konflik dinamis antar pemangku kepentingan pada pelaksanaan kebijakan pengolahan dan pemurnian bahan galian dalam negeri di Provinsi Sumatera Selatan. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan analisis isi dokumen dan analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan adanya konflik antar pemangku kepentingan untuk membuat kebijakan ini tidak terapkan di Provinsi Sumatera Selatan. Proses konflik pada tahap interpretasi didominasi oleh wacana konflik pada tahap sentral; tahap pengorganisasian, ditandai dengan konflik antar pelaksana kebijakan; Tahapan penerapan, berkaitan dengan konflik antara pengusaha lokal dengan pihak ketiga yang timbul akibat penghentian sementara perusahaan. Faktor-faktor yang mempengaruhi konflik antara lain perbedaan kebutuhan antar pemangku kepentingan; komunikasi yang kurang efektif; Ketegangan emosi yang memuncak pada pengajuan peninjauan kembali; Perbedaan nilai; Struktur dengan adanya kelompok

penekan; Sejarah manajemen masa lalu dan penanaman modal asing. Jenis konflik menurut subjeknya adalah konflik interpersonal antara Menurut bidang kehidupan, konflik tersebut merupakan konflik ekonomi dan politik, yaitu perebutan sumber daya mineral dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan.

Kata kunci: Kebijakan Pengolahan, Konflik, Pemangku Kepentingan, Pemurnian mineral.

PENDAHULUAN

Di Indonesia, sektor pertambangan juga merupakan sektor yang sangat strategis dalam perekonomian negara. Sektor pertambangan menyumbang 5% sampai 6% dari PDB Indonesia pada tahun 2021 dan 2022, dan lebih dari 17% untuk pendapatan ekspor. Berdasarkan data struktur ekspor non migas periode Januari-Agustus 2023, ekspor dibidang pertambangan menempati kontribusi kedua setelah industri. (BPS, 2013). Sementara itu dari sisi produksi, peningkatan *volume* produksi juga terjadi setiap tahunnya. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1.
Produksi Komoditas Mineral

No.	Produksi	Tahun				
		2018	2019	2020	2021	2022
1	Logam Tembaga (ribu ton)	655	999.2	878.3	543	447.5
2	Emas (ton)	64.4	104.1	104.5	76	75
3	Timah (ribu ton)	72	60.4	48.5	42	94.8
4	Nikkel Matte (ton)	73.356	68.228	77.186	68.000	72.899
5	Ferro Nikkel (ton)	17.566	12.550	18.688	19.610	18.372
6	Bijih Nikkel (juta ton)	4.11	10.99	16.98	32.63	41.09
7	Bauksit (juta ton)	7.77	15.94	26.89	39.68	30.2
8	Bijih Besi (juta ton)	1.86	7.19	7.91	12.81	10.41
9	Bijih Mangan (ton)	283.679	273.008	231.035	100.459	30.478
10	Bijih Timbal dan Seng (ton)	40.658	64.604	310.453	197.139	5.556
11	Bijih Kromium (ton)	57.601	4.537	63.053	9.548	20.111
12	Bijih Tembaga (ton)	1.276	3.579	5.816	13.810	8.418

Sumber : Direktorat Pembinaan dan Pengusahaan Mineral, Kementerian ESDM

Tabel 1 memberikan gambaran bahwa Indonesia mempunyai peluang yang besar untuk melakukan ekspor mineral, karena adanya potensi geologis dan permintaan dunia yang tinggi. Namun faktanya Indonesia masih belum mampu memanfaatkan kondisi tersebut secara maksimal, sehingga belum mampu berkontribusi banyak untuk percepatan pembangunan.

Pemerintah memandang perlunya 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*.

Kebijakan ini diharapkan mampu mengatasi permasalahan pertambangan yang ada. Namun justru pada saat implementasinya, masyarakat merasa bahwa kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri ini malah menjadi kontradiktif dan justru menjadi sumber konflik bagi masyarakat yang bekerja di sektor pertambangan. Di satu sisi pemerintah masih kurang menyiapkan infrastruktur, fisik dan nonfisik, yang dirasakan masih minim, sementara disisi lain perusahaan dihadapkan pada permasalahan yang cukup krusial yaitu merekonstruksi investasi yang akan ditanamkan berikut keuntungan yang akan diperoleh (Djamaluddin et al, 2012:2).

Kasus tersebut menunjukkan adanya potensi konflik antar stakeholder, yaitu antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengusaha, dan masyarakat pada saat kebijakan tersebut diterapkan. Bertitik tolak dari hal tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang konflik yang potensial muncul dalam implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri di Provinsi Lampung. Data Badan Pusat Statistik Propinsi Lampung, sektor pertambangan merupakan penyumbang PAD ketiga setelah pertanian dan industri olahan (BPS, 2023). Jumlah pemegang Ijin Usaha Pertambangan di propinsi Lampung sebanyak 237 perusahaan yang tersebar di 15 kabupaten. Dilihat dari potensi geologis dan usaha eksplorasi yang sudah dilakukan, hampir semua bahan mineral terdapat di propinsi Sumatera Selatan.

Masyarakat lingkaran tambangpun terkena dampaknya, misalnya warung makan, warung klontong, rumah kos, koperasi rakyat penyuplai bahan makanan dan logistik. Masyarakat di daerah Banyuasin dan yang merupakan salah satu wilayah terpencil dan sulit

mengakses infrastruktur, sebagai salah satu yang paling terpukul secara ekonomi dan sosial atas kebijakan tersebut. Situasi sosial seperti ini juga rentan dengan meningkatnya tindakan kriminalitas akibat warga frustrasi atas kondisi yang dialami di lapangan.

Matinya perusahaan-perusahaan tambang ini pun secara tidak langsung juga berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi Propinsi Sumatera Selatan. Dari data yang direlease Bank Indonesia, terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Selatan pada triwulan I Tahun 2022 melambat dibandingkan triwulan IV Tahun 2021, yakni dari 6,4% menjadi 5,3%. Pertumbuhan ekonomi Sumatera Selatan pada triwulan I Tahun 2022 juga lebih rendah dibanding rata-rata lima tahun terakhir, yakni 5,9%. Penyebab melambatnya pertumbuhan ekonomi ung dipengaruhi dua sisi, yakni sisi permintaan dan sisi penawaran. Dari sisi permintaan, penyebab perlambatan ekonomi adalah penurunan kinerja investasi dan perlambatan ekspor. Sementara itu, dari sisi penawaran, perlambatan ekonomidisebabkan salah satunya adalah melambatnya kinerja sektor-sektor pertambangan.

Kajian mengenai konflik dalam 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.

Penelitian yang pernah dilakukan berkaitan dengan konflik tambang adalah konflik *community development*. Hal yang ditekankan dalam penelitian tersebut adalah hubungan antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat (Salim:2019, Zulkarnaen:2020). Senada dengan penelitian Mahrudin (2018) yang menyatakan bahwa konflik terjadi karena kemandegan komunikasi antara perusahaan, masyarakat dan aparat pemerintah, dan secara politis tidak melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan, namun bukan dalam kerangka *community development*.

Penelitian lain dilakukan Prayogo (2019) menyebutkan bahwa perubahan politik, ketimpangan, eksploitasi, dominasi, pemberdayaan dan tekanan demografi, serta ekonomi merupakan penyebab terjadi konflik. Selain itu itu, penelitian tersebut melihat dimensi dinamika dari fluktuasi, eskalasi dan bentuk konflik, intensitas, peran aktor dan lembaga, serta karakter budaya komunitas. Penelitian Mappatoba (2020) membagi konflik menjadi dua jenis konflik yaitu konflik spasial dan konflik sosial. Penyebab konflik spasial adalah lemahnya koordinasi antar departemen/lembaga, pusat dan daerah. Konflik sosial disebabkan transformasi fungsi adat, serta belum adanya penetapan aturan formal yang mengatur aktivitas tambang di kawasan Poboya.

Kebijakan pengolahan dan pemurnian atau hilirisasi pernah diterapkan Pemerintah Indonesia dalam hilirisasi rotan dan kayu yang melarang ekspor rotan dan kayu dalam bentuk mentah, dan mewajibkan untuk mengolah terlebih dahulu di dalam negeri sehingga akan mempunyai nilai tambah. Namun karena di Indonesia sudah tersedia banyak industri pengolahan, sehingga relatif kebijakan tersebut lebih bisa diterima masyarakat (Junaedi:2017). Berbeda dengan kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral tambang, yang justru baru mewajibkan perusahaan membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian. Sehingga dari sisi kesiapan berbeda dengan hilirisasi rotan dan kayu, dan akhirnya menimbulkan konflik antar pihak yang terlibat.

Berdasarkan penelitian terdahulu, dapat diperoleh relevansi dengan penelitian ini, yaitu : 1. kebijakan pertambangan seringkali menimbulkan konflik. 2. Hal ini disebabkan karena pengelolaan sektor ini melibatkan banyak pemangku kepentingan yang belum tentu kepentingannya terakomodasi dengan baik. Penelitian-penelitian sebelumnya banyak dilakukan pada saat eksplorasi sudah dilakukan oleh perusahaan tambang dan banyak berkaitan dengan faktor degradasi lingkungan. 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* dengan kepentingan internasional (asing).

Penelitian ini akan mengkaji fenomena konflik secara komprehensif dengan menggabungkan teori proses konflik, faktor-faktor penyebab, dan jenis konflik yang dibingkai dalam sebuah teori implementasi *public policy*. Kemudian, karena dalam implementasi kebijakan ini bersinggungan pula dengan kepentingan asing, maka penelitian ini akan berada dalam paradigma *sound governance*, yang melibatkan *state- society-business* dan *supra state*. Konflik antar stakeholder yang melibatkan empat sektor dalam paradigma *soundgovernance* tersebut, kemudian akan dianalisa dalam frame *dependency theory*.

KERANGKA TEORI

Definisi Konflik

J.G March & H.A. Simon dalam Kristanto (2020:4) mendefinisikan konflik adalah “pergulatan antara kebutuhan, ide, keinginan, minat atau orang yang tidak cocok. Konflik akan muncul ketika apa yang diharapkan individu atau kelompok tidak tercapai”. Menurut Ansory dan Indasari (2018:355) konflik adalah hubungan selain dapat menciptakan Kerjasama, hubungan saling ketergantungan dapat pula menyebabkan konflik. Hal ini terjadi jika masing-masing komponen organisasi memiliki kepentingan dan tujuan yang berbeda dan tidak bekerja sama satu sama

lain”.

Proses Konflik

Latent conflict merupakan tahap dari munculnya faktor-faktor penyebab konflik dalam organisasi. Bentuk-bentuk dasar dari situasi ini ialah persaingan untuk memperebutkan sumberdaya yang terbatas, konflik peran, persaingan perebutan posisi di dalam organisasi. Tahap kedua adalah *Perceived Conflict*, dan *felt conflict* muncul sebagai akibat *antecedent condition* yang tidak terselesaikan. Ditandai dengan Ketika salah satu pihak memandang pihak lain sebagai penghambat atau mengancam pencapaian tujuannya. Tahap keempat adalah *Manifest Conflict* yang ditandai oleh perilaku sebagai mekanisme pertahanan diri tertentu dan indikator konflik sudah mulai ditunjukkan, seperti adanya sabotase, agresi terbuka, konfrontasi, rendahnya kinerja dan lain sebagainya. Dalam fase ini kemudian konflik yang terjadi diselesaikan dengan berbagai macam cara dan pendekatan, atau malah pihak lain justru ditekan. Tahap terakhir adalah *Aftermath*, yaitu ketika konflik sudah benar-benar diselesaikan maka hal itu akan meningkatkan hubungan para anggota organisasi. Hanya saja jika penyelesaian konflik tidak tepat, maka akan dapat menimbulkan konflik yang baru.

Proses konflik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu rangkaian tahapan atau fase yang bergerak dari mulai fase laten, fase pemicu, fase eskalasi, fase krisis, dan fase hasil. Penelitian ini tidak sampai kepada fase resolusi konflik dengan asumsi bahwa sampai saat dilakukan penelitian, konflik masih terjadi dan belum mencapai titik temu antar pihak yang terlibat dalam kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri ini di Propinsi Sumatera Selatan.

Faktor Penyebab Konflik

Dalam konteks sebuah kebijakan publik, komunikasi berarti adalah rendahnya komunikasi antar stakeholder dari kebijakan tersebut yang memicu konflik. Emosi, adalah terdapat emosi yang menggerakkan pihak yang berkonflik untuk berperilaku memicu konflik, sehingga bisa diartikan bahwa dalam konteks kebijakan berarti terdapat masalah ketegangan emosional diantara stakeholder. Sementara itu, nilai berarti terjadi masalah perbedaan nilai atau keyakinan diantara stakeholder dari kebijakan tersebut. Struktur berarti bahwa struktur politik mendorong terjadinya konflik diantara stakeholder dari kebijakan. Terakhir, sejarah berarti bahwa akar kesejarahan yang menyebabkan konflik, sehingga dalam konteks kebijakan berarti terjadi masalah perbedaan kesejarahan dari lembaga asal kebijakan yang dibuat dan mendorong terjadinya konflik antar *stakeholder*, khususnya ketika kebijakan tersebut diimplementasikan.

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan faktor penyebab konflik akan dilihat dari faktor kebutuhan, komunikasi, emosi, nilai, struktur dan sejarah. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa faktor penyebab konflik antar *stakeholders* pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral ini tidak berdiri sendiri dan saling terkait satu sama lain. Selain itu ada indikasi bahwa akar permasalahan sudah dimulai sejak jaman awal pemerintahan orde baru.

a. Jenis Konflik

Menurut Kusworo (2019:43) ada beberapa macam konflik yaitu:

1. Ditinjau dari tujuannya. Apabila ditinjau dari tujuannya konflik dalam suatu organisasi terbagi menjadi dua yaitu: a) Konflik Fungsional (Konstruktif). b) Konflik Difungsional.
2. Ditinjau dari Pelakunya. Konflik ditinjau dari pelakunya terbagi menjadi tiga, yaitu: a) Konflik Vertikal Konflik vertical. b) Konflik Horizontal. c) Konflik Diagonal.
3. Ditinjau dari Sifatnya. Apabila ditinjau dari segi sifatnya konflik terbagi menjadi dua, yaitu: a) Konflik secara terbuka. b) Konflik secara tertutup.
4. Ditinjau dari jangka waktu. Ditinjau dari jangka waktunya konflik juga terbagi menjadi dua, yaitu: a) Konflik sesaat. b) Konflik berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis deskriptif kualitatif dengan memetakan konflik antar *stakeholder* dilihat dari aspek proses, faktor penyebab, dan jenis konflik. Penelitian ini mengambil lokasi secara purposive areadi Provinsi Sumatera Selatan. Penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara dan observasi. Data sekunder diperoleh melalui literatur, arsip, dokumen, dan bahan kepustakaan. Peneliti menggunakan teknik triangulasi data/sumber untuk menguji keabsahan datayang diperoleh.dengan membandingkan hasil wawancara antara *key informan*, dan membandingkan observasi dengan wawancara dan content analysis dari dokumen ataulaporan 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.

HASIL DAN PEMBAHASAN

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 rawmaterial. Namun atas terbitnya permen ini, tidak kemudian lantas menjadikan kebijakan pengolahan dan pemurnian teraplikasi dengan baik.

Beragam-macam interpretasi dari beberapa pihak, mulai ditingkat 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 digaris bawahi, 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 tgl 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.

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 Sumatera Selatan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Di Provinsi Sumatera Selatan, 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 menindak lanjuti.

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.

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 Sumatera Selatan. Asumsinya adalah keterbatasan modal dan ketidak ekonomisan dibandingkan dengan cadangan deposit mineral itu.

Tidak adanya Peraturan Daerah yang secara substansi mengatur pengolahan dan pemurnian mineral ditingkat operasional daerah membuat tidak ada koordinasi yang jelas antara lembaga pelaksana dengan kelompok sasaran, dalam hal ini pengusaha local 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 dilakukandengan melihat situasi dan kondisidi lapangan. Sulitnya penerapan kebijakan kepada kelompok sasaran di Provinsi Sumatera Selatan 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 kepadapengusaha lokal ini. Tidak ada satupun perusahaan tambang yang mampu mendirikan fasilitas pengolahan dan pemurnian di Provinsi Sumatera Selatan. Baik dari pihak pengusaha maupun dari pihak Pemda menyadari bahwa tidak mungkin untuk membuat fasiitas smelter. Faktor investasi yang besar tidak memungkinkan bagi pengusaha lokal inimembuat smelter. Selain itu faktor cadangan deposit yang terbatas dan tersebarjuga 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 kerjasamadengan 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.

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 Sumatera Selatan disebabkan juga karena masalah infrastruktur. Seperti diketahui, untuk membangun *smelter* dibutuhkan *power plant* 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 dibawake 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 antaraperusahaan 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, faktor 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.

Konflik antarstakeholder 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 mendinginkan 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, factor tersebut sudah mampu menciptakan konflik disfungsional (Sudarmo, 2011:212). Kondisi tersebut seperti yang terjadi pada faktor penyebab tiap-tiap tahap implementasi. Ketikafaktor komunikasi, emosi, nilai, struktur yang mejadi faktor penyebab konflik pada tahap interpretasi tidak terselesaikan dengan baik, maka hal itu kemudian menjadi factor 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 Sumatera Selatan merujuk pada konflik yang terjadi karena perbedaan kepentingan dan ketidaksepahaman tentang cara pelaksanaan kebijakandan 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. Namun demikian, isu ketidaksepahaman/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. 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, 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.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dinamika konflik antar stakeholders pada implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral yang diaplikasikan di Provinsi Sumatera Selatan 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 Tenggang waktu dan dukungan sumberdaya, 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansory, H. A. F., & Indrasari, M. (2018). *Manajemen Sumber Daya Manusia (Edisi Asli)*. Indomedia Pustaka.
- Abu Ahmadi dan Widodo Supriono. (2008). *Psikologi Belajar*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Baiquni, M., & Rijanta, R., (2012), *Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumber daya 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.
- Birner, R., & Mappatoba, M. (2020). Co-management of protected areas: A case study from Central Sulawesi, Indonesia. *Conserving and Valuing Ecosystem Services and Biodiversity*, 261.
- Fisher, S., dkk. (2001). *Mengelola konflik: ketrampilan & strategi untuk bertindak*. Jakarta: The British Council.
- 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 (2014). 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*.
- H. Salim. (2019) *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Peada.
- Jia, N., Mitani, Y., Xie, M., & Djamaluddin, I. (2012). Shallow landslide hazard assessment using a three-dimensional deterministic model in a mountainous area. *Computers and Geotechnics*, 45, 1-10.
- Junaedi, I. (2017). *Meningkatkan Kemampuan Menulis dan Pemahaman Matematis melalui Pembelajaran dengan Strategi Writing From a Prompt dan Writing in Performance Tasks pada Siswa Madrasah Ibtidaiyah* (Doctoral dissertation, Universitas Pendidikan Indonesia).
- Jones, M. (2015). *Implementasi Organisasi*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Kristanto, Andri. (2020). *Manajemen Konflik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kusworo. (2019). *Manajemen Konflik dan Perubahan dalam Organisasi*. In: *Manajemen konflik dan perubahan dalam organisasi*. Alqaprint Jatinangor. ISBN 978-602-6408-81-5

- 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.
- Mahrudin. (2018) Konflik Kebijakan Pertambangan antara Pemerintah dan Masyarakat di Kabupaten Buton, Jurnal Studi Pemerintahan Volume 1 Nomor 1 Agustus 2010.
- Moura, H. M. and Teixeira, J. C. (2010). Managing Stakeholders Conflicts, in Construction Stakeholder Management, Wiley-Blackwell, Oxford, UK:286-316.
- Nie, Martin, (2003). Drivers of Natural Resource-Based Political Conflict, Policy Science Journal Vol 36: 307-341, 2003.
- Nugroho. R. (2018). Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Prayogo, Dody. (2019). Anatomi Konflik Antara Korporasi dan Komunitas Lokal : Studi Kasus Pada Industri Geothermal di Jawa Barat. Jurnal Makara, Sosial-Humaniora, Vol. 14, No. 1, Juli 2019.
- Rus, Horatiu A, (2022). Environmental Depletion, Governance, and Conflict, Southern Economic Journal Vol. 78 No.4 :1305-1332, 2012.
- Ros-Tonen, M. A., & Derkyi, M. (2018). Conflict or Cooperation? Social Capital as A Power Resource and Conflict Mitigation Strategy in Timber Operations in Ghana's Off-Reserve Forest Areas. *Ecology and Society*, 23(3).
- Sinambela, S. (2019). Manajemen Kinerja Pengelolaan, Pengukuran, dan Implikasi Kinerja. Depok: PT Rajagrafindo Persada.
- Sudarmo, (2011). Isu-isu Administrasi Publik dalam Perspektif Governance, Smartmedia, Solo.
- Wibawa, Basuki. (2005). Pendidikan Teknologi dan Kejuruan (Manajemen dan Implementasinya di Era Otonomi), Surabaya : Kerja Jaya Media
- Winarno, Budi. (2012) Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus, CAPS, Yogyakarta
- Wirawan. (2019). Konflik dan Manajemen Kolaborasi: Teori, Aplikasi dan Penelitian. Jakarta: Salemba Humanika.
- (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.