

ANALISIS SENKETA TAMBANG: STUDI KASUS SENKETA ANTARA MASYARAKAT LAMBU DAN SAPE DENGAN PT. SUMBER MINERAL NUSANTARA (PT. SMN) DI KABUPATEN BIMA PROVINSI NUSA TENGGARA

La Ode Ahmad

Email: naufaahmad005@gmail.com

Abstract

In Local Autonomy, local government has their own authority to maximize its local revenue in order to realize public satisfaction through good public service. Local revenue is gathered from local potential include natural resources. Natural resources in local level are managed by central government because in regulation, natural resources are managed by central government. Cental government has an authority to manage natural resources with himself or make a cooperation with private cooporation. The problem is local people who live in exploration area and affected with exploration impact, sometimes, does not give an attention by corporation which manage the natural resources. Indeed, social conflict between local people and corporation can not be avoided. This article tries to give an explanation about that in governmental science specially in government law perspective.

Keywords: Social Conflict; Local Government; Natural Resources Management;

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara yang kaya akan sumber daya alam. Salah satu sumber daya alam yang kapasitasnya melimpah adalah sumber daya alam terkait dengan bahan galian (tambang). Bahan galian tersebut meliputi emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi dan masih banyak lainnya. Sumber daya alam termasuk bahan galian tersebut dikuasai oleh Negara dimana hak dan wewenang Negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan bahan tambang dan kewajiban Negara untuk mempergunakannya untuk memakmurkan rakyat.

Sejak digulirkannya reformasi dan melahirkan desentralisasi yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi dan kemampuan daerah tersebut, pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang besar terhadap sumber daya alam yang ada didaerahnya kecuali terkait urusan minyak dan gas bumi. Sehingga, beberapa daerah yang memiliki potensi sumber daya alam “non migas” berusaha untuk mengembangkan perekonomiannya melalui jalur pertambangan.

Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan daerah provinsi yang kaya akan sumber daya alam tambang. Beberapa diantaranya terdapat emas, tembaga, perak dan lain-lain. Potensi pertambangan diperkirakan sekitar 60 lokasi potensi mineral logam



yang tersebar di 23 Kawasan Andalan (KA) di Pulau Lombok dan 25 lokasi di Pulau Sumbawa (sumbawa.go.id). Potensi tersebut kemudian menjadi peluang bagi pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melakukan penetrasi dalam rangka menarik investor untuk mengelola potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah kabupaten/kota.

Kabupaten Bima merupakan salah satu kabupaten yang memiliki potensi sumber daya alam yang besar di provinsi NTB. Potensi tersebut menyebar di hampir seluruh wilayah kecamatan di Kabupaten Bima. Potensi tersebut tidak disia-siakan oleh pemerintah Kabupaten Bima untuk menarik investor guna mengeksplorasi potensi tambang yang ada. Eksplorasi tambang di Bima diharapkan akan membantu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat setempat dengan membuka lapangan pekerjaan bagi tenaga pengangguran dan tentunya akan menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah. Namun pada kenyataannya, kehadiran investor tersebut justru melahirkan reaksi penolakan dari warga setempat. Salah satunya, penolakan dari warga Kecamatan Lambu terhadap PT Sumber Mineral Nusantara (SMN) yang melahirkan beberapa peristiwa besar berskala nasional. Mulai dari pembakaran kantor camat, pendudukan Pelabuhan Sape dan pembakaran kantor Bupati Bima (okezone.com).

Saat ini, setelah 4 (empat) tahun kasus Bima, sengketa terkait Hak Kesejahteraan menjadi sengketa yang menempati urutan pertama terbanyak dalam pengaduan kepada Komisi Perlindungan Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 2015. Sengketa terkait Hak Kesejahteraan tersebut didalamnya terdapat Hak untuk mempunyai milik, Hak atas kepemilikan tanah dan beberapa hak lain. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1. Data Laporan Pengaduan Masyarakat tahun 2015 berdasarkan Klasifikasi Hak

No	Klasifikasi/Tema Hak	Jumlah Berkas
1	Hak untuk hidup	272
2	Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan	10
3	Hak mengembangkan diri	99
4	Hak memperoleh keadilan	3.252
5	Hak atas kebebasan pribadi	180
6	Hak atas rasa aman	646
7	Hak atas kesejahteraan	3.407
8	Hak turut serta dalam pemerintahan	67
9	Hak perempuan	30
10	Hak anak	57
11	Hak tidak diperlakukan diskriminatif	10
12	Non HAM	219
Jumlah		8.249

Sumber: Komisi Nasional HAM, 2015.

Sementara jika dikerucutkan lagi, dari 3.407 laporan terkait dengan Hak kesejahteraan, Hak atas kepemilikan tanah menjadi hak yang paling banyak dilakukan



aduan diantara beberapa hak kesejahteraan lainnya. Adapun laporan pengaduan Hak kesejahteraan dapat dilihat pada tabel 2 dibawah ini:

Tabel 2
Laporan Pengaduan Hak atas Kesejahteraan tahun 2015

No	Hak atas Kesejahteraan	Jumlah Berkas
1	Hak untuk mempunyai milik	373
2	Ha katas kepemilikan tanah	1.225
3	Tidak dipenuhinya syarat-syarat ketenagakerjaan	660
4	Tidak dipenuhinya syarat-syarat kepegawaian	346
5	Hak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak	596
6	Ha katas kesehatan	127
7	Pengabaian pemenuhan hak buruh migran	63
Jumlah		3.390

Sumber: Komnas HAM, 2015.

Kasus sengketa antara masyarakat dengan perusahaan pertambangan yang terjadi di Bima, Nusa Tenggara Barat telah diselesaikan pada tahun 2012. Namun hal tersebut hingga saat ini masih memiliki *embrio* untuk muncul kembali. Namun, terlepas dari berhasilnya resolusi konflik yang dilakukan oleh pemerintah, isu sengketa tanah antara perorangan dengan swasta, kelompok dengan swasta, masyarakat dengan pemerintah masih menjadi topik yang hangat untuk dilakukan kajian. Isu sengketa tanah yang terjadi di Bima menjadi bahan analisis dalam aspek hukum khususnya Tata Usaha Negara, tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan kebijakan publik.

TEORI

Hukum Administrasi Negara

Secara teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau bersamaan muncul dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Pada awalnya, khususnya di negeri Belanda, hukum administrasi negara ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan namastat *en administratief recht*. Di negeri Belanda ada dua istilah mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*. Terhadap kedua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Untuk kata *administratie* ini ada yang menerjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata usaha negara, dan yang administrasi saja, sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan secara seragam dengan pemerintahan (Mayasari, 2016).

Menurut Leyland and Woods dikutip Mayasari (2016), fungsi hukum Administrasi Negara adalah:

- a. *It has control function, acting in a negative sense as a brake or check in respect of the unlawful exercise or abuse of executive/administrative power.*



- b. *It can have a command function by making public bodies perform their statutory duties, including the exercise of discretion under a statute.*
- c. *It embodies positive principle to facilitate good administrative practice. For example, in ensuring that the rules of natural justice or fairness are adhered to.*
- d. *It operates to provide for accountability and transparency, including participation by interested individuals and parties in the process of government, e.g through membership of pressure or interest group as Greenpeace.*
- e. *It may provide a remedy for grievances occasioned at the hands of public authorities.*

Fungsi pertama, Hukum Administrasi Negara sebagai rem agar perbuatan dan kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), tidak melampaui dan menyalahgunakan wewenang, serta tidak sewenang-wenang. Fungsi kedua, Hukum Administrasi Negara mewajibkan para administrator melakukan setiap perbuatan dan pembuatan kebijakan didasarkan hukum sesuai dengan asas legalitas. Kedua fungsi tersebut seperti dua sisi dari mata uang. Secara eksplisit dan implisit kedua fungsi tersebut mengisyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan baik dalam pengaturan maupun pengurusan didasarkan pada hukum, baik hukum tertulis khususnya maupun hukum tidak tertulis. Fungsi ketiga sebagai fasilitator praktik administrasi yang baik dalam artian hukum Administrasi Negara dengan prinsip positif guna mendukung praktik administrative yang baik. Sementara fungsi pendukung akuntabilitas dan transparansi, hukum Administrasi Negara menjadikan proses administrasi berjalan secara akuntabel dan transparan, baik oleh pihak individu maupun organisasi itu sendiri. Hal ini seperti tekanan untuk menjalankan administrasi secara keseluruhan dengan transparan dan akuntabel. Terakhir sebagai penawar terhadap ketidakpuasan masyarakat kepada otoritas publik, hukum Administrasi Negara menjadi kekuatan untuk mendorong otoritas publik agar dapat bekerja memberikan kepuasan publik sendiri.

Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran Negara dan itu berarti adanya redefinisi pada



peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri (Hetifa, 2003).

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara.

Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsive, konsensus, kesetaraan dan keadilan, efektivitas dan efisien, akuntabilitas, visi strategi (Rosyada, 2000).

Berkaitan dengan karakteristik *good governance* tersebut, *govenance* dapat tercipta dengan baik apabila ketiga pemangku kepentingan (*state, private sector, dan society*) sebagai kekuatan yang bersinergi, saling mendukung dan memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran dan saling mengawasi yang dilakukan oleh tiga pemangku kepentingan tersebut, sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik (Mayasari, 2016).

Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang unggul diyakini dapat meningkatkan kapasitas suatu Negara. Negara membentuk “lingkungan” atau “iklim” yang membangun kedayasaingan setiap actor didalamnya. Iklim atau lingkungan tersebut dapat diciptakan melalui kebijakan publik yang digunakan untuk memberdayakan setiap organisasi yang ada didalam suatu Negara (Nugroho, 2011). Negara dalam konteks kebijakan publik menjadi sebuah entitas politik yang bersifat formal dan memiliki 4 (empat) komponen utama disebutkan adalah lembaga-lembaga Negara; rakyat; wilayah dan; kebijakan publik (Nugroho, 2011).

Definisi kebijakan publik yang paling populer bahwa kebijakan publik “*whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan) (Dye, 2013). Konsep kebijakan diatas mengandung makna bahwa pemerintah tinggal diam pun atas suatu isu atau permasalahan merupakan suatu kebijakan publik atas isu atau permasalahan tersebut. Definisi ini kurang memberikan kerangka analisis dan pemahaman yang visioner karena karena definisi ini tidak memberikan kategorisasi atas kegiatan pemerintah.



Pemahaman lain bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Awofeso, 2011). Pendapat diatas mengandung beberapa pengertian bahwa kebijakan publik itu merupakan sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan tertentu dengan mengetahui hambatan-hambatannya. Selain itu, pengertian diatas menunjukkan bahwa kebijakan publik harus diwujudkan dalam bentuk program-program, peraturan perundang undangan atau tindakan pemerintah lainnya. Kebijakan publik bisa disebut sebagai kebijakan substantive karena apabila tindakan pemerintah dalam menangani sebuah masalah substantive dan kebijakan procedural berkaitan dengan bagaimana sesuatu akan diselesaikan atau siapa yang akan melakukannya.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode pengumpulan data berupa studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan berbagai berita dan opini terkait konflik yang terjadi di Bima kemudian dilakukan analisis permasalahan kasus tersebut dengan aspek hukum, tata kelola pemerintahan yang baik dan kebijakan publik.

HASIL PENELITIAN

Peristiwa sengketa agraria yang baru saja terjadi di Lambu dan Sape, Kabupaten Bima yang terjadi pada tahun 2011 telah disoroti oleh banyak pihak. Kasus sengketa agraria yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah daerah menghasilkan perkelahian masyarakat dengan kepolisian yang berujung pada korban jiwa.

Pelanggaran Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Sebuah ijin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh baik itu pemerintah, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota tentu saja harus berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku. Dalam kasus sengketa tambang ini, dapat dicermati bahwa peraturan perundang undangan yang berlaku pada saat itu adalah Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 11 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi NTB dan Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 11 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bima.

Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 sudah jelas menetapkan asas pertambangan mineral dan batubara adalah manfaat, keadilan dan keseimbangan;



keberpihakan kepada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi dan akuntabilitas serta; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Namun asas tersebut hanya menjadi “frasa yang dibukukan” karena dalam penyusunan IUP kepada PT.SMN, pemerintah daerah Kabupaten Bima tidak berdasarkan pada asas tersebut (baca: *weak societies vs strong elites*). Vide pasal 8 (juga pada pasal 10 mengenai penetapan wilayah pertambangan) pada peraturan ini menjelaskan bahwa salah satu dari sekian kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara adalah dengan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan pada wilayah/kabupaten kota. Namun pada kenyataannya, *das sein* yang terdapat peraturan tidak selalu sesuai dengan kenyataan dilapangan (*das sollen*). Hal ini dapat dilihat dari bentuk protes masyarakat setempat secara anarkis merupakan indikasi tidak diberdayakannya masyarakat melalui kegiatan eksplorasi tersebut.

Kegiatan penegakan asas pertambangan yang transparan dan partisipatif sebenarnya telah diatur 10 tahun sebelum Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 terbit. Turunan dari undang undang lingkungan hidup yaitu PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sangat jelas mengatur transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan AMDAL. Sementara dalam kenyataannya, sangat sulit ditemukan dan diaksesnya Izin Usaha dalam bentuk SK Bupati Bima Nomor 188/2010, padahal ada kewajiban bagi pemrakarsa dan pemohon untuk mengumumkan dahulu kepada masyarakat sebelum pemberian izin pertambangan (vide pasal 33 ayat 1, ayat 2, ayat 3). Jika dianalisis lebih mendalam, tindakan anarkis masyarakat sejak tahun 2011 yang menelan korban jiwa adalah bentuk dari izin yang dikeluarkan tanpa proses penerbitan AMDAL yang benar. Kriteria mengenai dampak penyusunan AMDAL adalah jumlah manusia yang terkena dampak; luas wilayah persebaran dampak; intensitas dan lamanya dampak berlangsung; banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak; sifatnya kumulatif dampak dan; berbalik atau tidak berbaliknya (pasal 5 ayat 1). Jika dilaksanakan dengan prosedur yang benar, maka terdapat kemungkinan tidak akan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Bahkan hingga ada saat setelah terbit izin pertambangan kepada PT. SMN, terdapat indikasi tidak adanya AMDAL yang terbit. Meskipun dalam Undang Undang Pertambangan Mineral dan Batubara tidak disebutkan secara tersurat bahwa dibutuhkan AMDAL bagi penerbitan IUP, namun dikatakan bahwa penetapan wilayah pertambangan harus memperhatikan daya dukung lingkungan dan penduduk.

Aspek tata ruang Nusa Tenggara Barat telah tertuang dalam Perda Provinsi Nomor 11 tahun 2006 tentang RTRW Provinsi NTB. Dalam peraturan tersebut terdapat pasal yang yang ambigu yaitu pada pasal 38 ayat (2) huruf b dan c mengenai penggolongan bahan galian. Huruf dikatakan bahwa SWP Pulau Sumbawa Bagian Barat untuk bahan galian C dan B, sementara SWP Pulau Sumbawa Bagian Timur untuk bahan galian C dan B secara terbatas. Bahan galian B dan B terbatas mengandung multitafsir (di penjelasan hanya memaparkan dampak) bagi penyelenggara



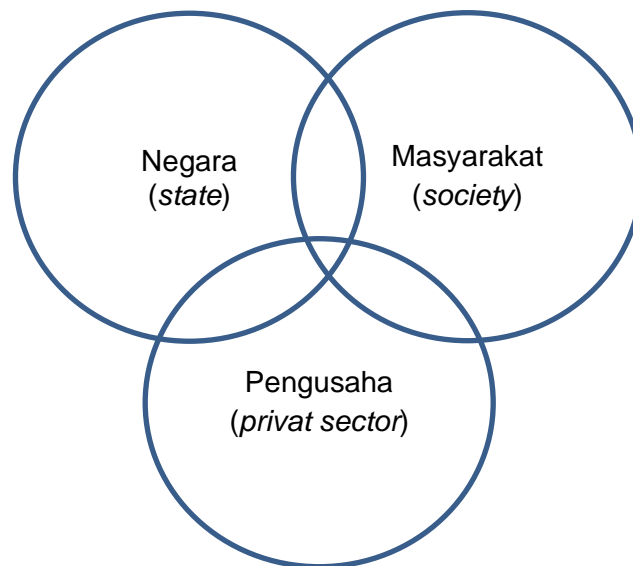
pemerintahan daerah sementara Kabupaten Bima terdapat pada SWP Pulau Sumbawa bagian Timur (vide pasal 11). Hal ini kemungkinan menjadi dasar kepala daerah kabupaten/kota di NTB membuka kawasan pertambangan bahan galian.

Wilayah Sape dan Lambu di Kabupaten Bima berada di bagian timur dan menjadi SWP bagian timur sebagaimana diatur dalam Perda Kabupaten Bima Nomor 11 Tahun 2007 (pasal 12). Dalam aturan itu juga, dijelaskan bahwa fungsi SWP bagian timur sebagai pengembangan perikanan, pariwisata, pertanian, perkebunan, industry maritime, pendidikan dan permukiman (pasal 13). Kasus pemberian izin pertambangan kepada PT. SMN tentu saja melanggar peraturan daerah dalam hal ini RTRW tidak mengakomodasi pembukaan lahan pertambangan dalam RTRW Kabupaten Bima yang berlaku hingga tahun 2025. Kejadian tersebut menjadi dugaan sementara bahwa kepala daerah dalam hal ini Bupati Bima telah melanggar aturan yang dibuatnya sendiri bersama dengan DPRD Kabupaten Bima.

Weak Societies VS Strong Elites

Pada kasus konflik di Bima, sangat jelas bahwa dalam proses perumusan atau pemberian izin tambang kepada PT. SMN, pemerintah daerah Kabupaten Bima tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan tersebut. Hal ini kemudian menimbulkan friksi-friksi yang berpotensi menimbulkan kekerasan. *Good Governance* menghendaki adanya 3 (tiga) kekuasaan yang saling bersinergi dan tidak mendominasi satu sama lain yaitu masyarakat (*society*), pengusaha (*private*) dan pemerintah (*government*). Model ideal peran masyarakat, pengusahaan dan pemerintah dalam konsep *good governance* dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 1
Konsep Peranan Kepentingan dalam *Good Governance*



Sumber: Sumarto Hetifa (2003)

Tentu saja ketiga kekuasaan tadi memiliki kepentingan yang jelas berbeda satu sama lain. Pada dasarnya, konflik memiliki tiga asumsi utama yang saling berhubungan yaitu (1) manusia memiliki kepentingan yang asasi dan mereka berusaha untuk merealisasikan kepentingan-kepentingan itu (2) "power" bukanlah sekedar barang langka dan terbagi secara tidak merata, power juga bisa merupakan sumber konflik, sebagai sesuatu yang bersifat memaksa (3) ideology dan nilai-nilai dipandang sebagai senjata yang dipergunakan oleh berbagai kelompok yang berbeda untuk meraih tujuan dan kepentingan mereka masing-masing (Salim dan Idrus, 2009).

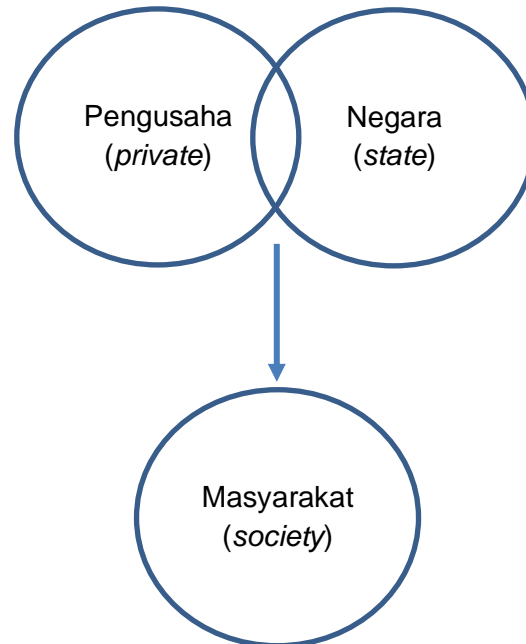
Dari definisi konflik tersebut jelas dalam kasus Lambu masing-masing pihak yang berkonflik memiliki kepentingannya masing-masing. Warga yang merasa terancam mata pencahariannya dan khawatir akan nasib tanahnya pasca penambangan akan bersifat reaktif terhadap kegiatan penambangan tersebut karena kegiatan penambangan akan mematikan mata pencaharian mereka sebagai petani bawang. Warga seakan menyadari betul bahwa kegiatan penambangan sifatnya hanyalah sementara, karena barang tambang adalah sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, berbeda halnya dengan pertanian yang bisa terus diupayakan sepanjang hayat.

Keuntungan ini ternyata bertentangan dengan kepentingan pemerintah Kabupaten Bima yang menghendaki Bima menjadi daerah dengan potensi pertambangan. Hal ini tentunya tidak bisa disalahkan sepenuhnya, mengingat UUD 1945 juga mengisyaratkan untuk mengeksplorasi potensi SDA yang ada. Sebagai penentu kebijakan pemberian izin usaha tambang, PemKab Bima seakan memiliki kekuasaan penuh untuk menentukan nasib Bima ke depan. Di sinilah "power" berproses menjadi sesuatu yang sifatnya memaksa dan sekehendak hati sendiri tanpa mengindahkan faktor-faktor dan kepentingan lainnya. Aksi sepihak inilah yang menimbulkan reaksi masyarakat terhadap kebijakan yang dibuat oleh PemKab setempat. Keputusan yang di buat PemKab dirasa tidak mengindahkan kepentingan masyarakat yang sudah sejak lama bergantung mata pencahariannya kepada sektor pertanian.

Adanya ketidakcocokan penggunaan lahan eksplorasi yang tidak dikomunikasikan terlebih dahulu kepada masyarakat melalui sosialisasi terkait rencana penambangan menimbulkan perspektif masyarakat bahwa ada kemungkinan kepentingan politis dan pribadi dari dikeluarkannya keputusan izin usaha pertambangan kepada PT. SMN. Sehingga dengan melihat kondisi tersebut, model peran ketiga kepentingan tersebut berubah seperti pada gambar 2 berikut.



Gambar 2
Model peran Kepentingan Kasus Sengketa Bima



Sumber: diolah oleh penulis, 2020.

Meskipun tidak secara frontal menampakkan keterlibatannya terhadap pembentukan keputusan izin usaha tersebut, tentu saja PT. SMN memiliki kekuatan modal yang besar untuk mempengaruhi pemerintah daerah untuk membentuk SIUP. Pada dasarnya pengusaha tidak pernah terlihat frontal mempengaruhi keputusan kepala daerah, karena akan berdampak pada dikeluarkannya sumber daya lebih untuk mengurus hal-hal yang tidak berhubungan atau tidak menimbulkan keuntungan bagi perusahaannya. Sehingga segala bentuk ancaman termasuk didalamnya adalah hambatan sosial masyarakat merupakan pekerjaan pemerintah untuk menyelesaikannya. Konflik Lambu merupakan konflik kebijakan yang bersumber dari keputusan sepihak Bupati Bima yang menerbitkan Surat Izin Penambangan No. 188/2010 kepada PT Mineral Nusantara Citra Persada, tanpa terlebih dahulu mengkomunikasikan dan mensosialisasikannya kepada masyarakat. Konflik kebijakan ini kerap kali terjadi jika pemegang kebijakkan tidak melibatkan *stakeholdernya* dalam proses pengambilan keputusan. Ini tentunya akan menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat terhadap pemegang kebijakan yang bisa berimplikasi terhadap terjadinya konflik-koflik sosial.

Public Policy is Whatever Choose to do or not to do, even delay to do



Kasus konflik berdarah di Bima merupakan sebuah tragedi yang diakibatkan oleh ketidakmampuan pemimpi daerah dalam membuat sebuah kebijakan yang strategis. Inti dari kepemimpinan adalah kebijakan publik, sementara kebijakan publik merupakan output dari kepemimpinan. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan hal-hal yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Dalam salah satu kronologi kejadian konflik di Bima, pemerintah menganggap demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat adalah hal sepele dan tidak memiliki kekuatan besar untuk mempengaruhi kebijakan. Sebaliknya, pemerintah daerah Kabupaten Bima menuntut masyarakat oleh karena pengrusakan aset daerah yang dihasilkan dari aksi demonstrasi.

Salah satu penggalan kronologi memperlihatkan pemerintah daerah berusaha untuk memperlambat proses pencabutan izin pertambangan melalui camat. Pada tanggal 10 Februari 2011, demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat untuk meminta camat menandatangani surat pernyataan penolakan ternyata seolah-olah diperlambat oleh camat sendiri dengan alasan koordinasi dan konsultasi dengan Bupati Bima. Hal ini kemudian menjadi pemicu kejadian berdarah di Kabupaten Bima.

Kejadian yang terjadi pada tanggal 10 Februari 2011 menjadi pembuka ruang dilakukannya pertemuan dan dialog di ruang Camat Sape antara 8 (delapan) orang perwakilan masyarakat dengan Bupati Bima dan difasilitasi Wakapolda NTB dan rombongan, Dinas Perhubungan Kominfo Provinsi NTB, Kapolresta Bima dan Dandim 1608. Hasil mediasi tersebut ternyata tidak mengakomodir kepentingan rakyat yang tetap ingin menutup izin tambang PT. SMN. Disisi lain, pemerintah daerah tidak ingin mencabut izin tambang yang berujung pada aksi penutupan pelabuhan oleh masyarakat dan merenggut 3 (tiga) nyawa akibat bentrokan dengan kepolisian. Melihat kejadian tersebut, maka keluarlah SK sementara Bupati Bima Nomor 188.45/743/004/2011 tanggal 23 Desember 2011 tentang Penghentian Sementara Ijin Eksplorasi Emas oleh PT. SMN.

Surat Keputusan Bupati Bima tentang Penghentian sementara eksplorasi pertambangan hanya menjadi alat untuk meredakan emosi masyarakat dan sekaligus untuk mengulur waktu karena hingga SK tersebut muncul, masih tidak terdapat kesepakatan antara keduanya. Maka dapat dikatakan bahwa kebijakan resolusi konflik dalam bentuk kebijakan penghentian sementara hanyalah upaya peredaman konflik namun tidak menyelesaikan akar permasalahannya. Masyarakat hanya seakan diberikan kelegaan atas kekhawatiran lahannya di eksploitasi dalam beberapa waktu saja hingga pemerintah daerah menemukan formula yang tepat untuk membuka kembali izin eksplorasi tambang PT. SMN.

Ketidakpuasan terhadap kebijakan penghentian sementara izin usaha pertambangan oleh Bupati Bima, membuat masyarakat kembali melakukan demonstrasi dengan pemblokiran jalan kabupaten dan jalan penghubung. Sementara disisi lain, dalam rapat konsultasi dengan DPRD Bima, Bupati tetap tegas untuk tidak mencabut SK izin usaha secara permanen dengan alasan tidak ada alasan mendasar



untuk mencabut SK tersebut. Puncaknya adalah dilakukannya pembakaran Kantor Bupati Bima dengan jumlah masyarakat kurang lebih 20.000 orang dan setelah itu ditambah dengan tuntutan Komisi Nasional Perlindungan Hak Asasi Manusia untuk mencabut izin pertambangan, barulah Bupati Bima mencabut secara tetap Izin Usaha Pertambangan PT. SMN dengan SK No. 188/2010 melalui SK 188.45/64/004/2012.

Jika dilihat secara teoritis dan empiris, keputusan Bupati Bima untuk mengulur waktu pencabutan izin tetap pertambangan menjadi sebuah kebijakan juga. Kelambanan tersebut dapat dikatakan menjadi sumber dari meluasnya eskalasi konflik. Banyaknya korban jiwa yang jatuh, rusaknya sejumlah aset daerah dan Negara serta lumpuhnya aktivitas perekonomian selama hampir 2 tahun adalah akibat dari kebijakan Bupati Bima dalam menunda membuat sebuah kebijakan pencabutan izin secara tetap kepada PT. SMN. Dapat pula dikatakan bahwa, Bupati Bima tidak peka melihat perkembangan eskalasi konflik yang kian membesar dari pergerakan warga sejak 2010.

Leyland and Woods Theory VS Real World

Teori Hukum Administrasi Negara (HAN) menurut Leyland and Woods dimana dikatakan bahwa dalam kondisi ideal, hukum administrasi Negara memiliki setidaknya 4 (empat) fungsi yaitu sebagai rem, kewajiban legalitas, fasilitator dan akuntabilitas dan transparansi. Namun dalam kasus sengketa di Kabupaten Bima, kondisi ideal dair fungsi hukum adminisrasi Negara tersebut seolah-olah hanya menjadi buah pemikiran yang dibukukan dan tidak dapat diaplikasikan. HAN sebagai Rem, dijelaskan bahwa agar perbuatan dan kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), tidak melampaui dan menyalahgunakan wewenang serta tidak sewenang-wenang. Dalam aspek AAUPB, kebijakan Bupati Bima dengan mengeluarkan SK No. 188/2010 jelas telah melanggar asas kepentingan umum, asas keterbukaan dan asas akuntabilitas. Konteks asas kepentingan umum misalnya, protes masyarakat dalam bentuk demonstrasi yang dilakukan adlah bentuk ketidaksetujuan masyarakat atas kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bima. Kepentingan umum menurut masyarakat adalah kepentingan yang mendukung berjalannya seluruh kegiatan masyarakat sehingga mampu meningkatkan value dari apa yang dikerjakan oleh masyarakat, bukan kepentingan umum yang dalam bahasa inggris disebut *public*.

Sebagai contoh, masyarakat telah sejak lama hidup dan mampu survive dengan menghasilkan cabai kualitas ekspor sementara dilain pihak pemerintah daerah berusaha untuk mengambil alih lahan masyarakat untuk kegiatan eksplorasi tambang emas. Tentu hal ini sangat melanggar asas kepentingan umum dalam AAUPB. Kedua, asas keterbukaan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa keputusan atau kebijakan yang baik adalah kebijakan yang menyelesaikan masalah tanpa menimbulkan masalah baru yang jauh lebih besar. Tidak terlibatnya masyarakat dalam inisiasi usulan izin pertambangan PT. SMN mengakibatkan masalah yang lebih besar.



Memang dalam membuat sebuah kebijakan yang mengakomodir seluruh kepentingan didalamnya sangat sulit untuk diwujudkan, namun setidaknya kebijakan tersebut mampu menyelesaikan permasalahan mayoritas masyarakat. Sehingga atas dasar filosofi itu, kehadiran pemerintah diperlukan dalam membuat kebijakan publik yang partisipatif dalam artian terbuka mulai dari inisiasi, rencana dari perencanaan, formulasi hingga pada evaluasi kebijakan. Seandainya saja, asas keterbukaan tersebut diterapkan pada pembentukan SIUP kepada PT. SMN kepada masyarakat, mungkin saja ada solusi pemerintah dari aspirasi masyarakat yang tidak terpikirkan oleh Bupati pada saat itu dan tentunya tidak akan terjadi hal-hal seperti saat itu.

PENUTUP

Berdasarkan analisis atas permasalahan diatas dan dalam rangka menjawab tantangan sengketa pertanahan antara masyarakat dengan pemerintah daerah dalam konteks kekinian, hal yang paling utama dilakukan agar meminimalkan potensi konflik adalah dengan negosiasi. Negosiasi merupakan proses tawar-menawar dengan jalan berunding guna mencapai kesepakatan bersama antara satu pihak (kelompok atau organisasi) dan pihak (kelompok atau organisasi) lain. Negosiasi juga diartikan suatu cara penyelesaian sengketa secara damai melalui perundingan antara pihak yang berperkara. Dalam hal ini, negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun yang berbeda. Dalam kasus sengketa Bima, meskipun kasus telah selesai dengan dicabutnya izin secara tetap pertambangan PT. SMN oleh Bupati Bima, namun kebijakan tersebut cenderung berbentuk konsiliasi dan mediasi (penyelesaian saat sedang konflik). Diperlukan adanya badan/organ yang bisa memfasilitasi masyarakat untuk bisa berunding dan berdiskusi serta mengajak bupati duduk bersama dan mendengarkan masyarakat sehingga menghasilkan kesepakatan bersama. Urgensi camat sebagai perangkat daerah dan menjadi birokrat yang dekat dengan masyarakat serta melaksanakan fungsi pemerintahan umum yang didelesaikan oleh bupati menjadi penting dalam rangka mempertemukan 2 (dua) kekuatan yang memiliki kepentingan. Kedua, urgensi DPRD dalam menyelenggarakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya terhadap suatu produk hukum kebijakan skala daerah apalagi DPRD merupakan representasi dari masyarakat dari suatu daerah.

Dalam konteks kekinian, pertambangan selain minyak dan gas bumi telah diserahkan kepada provinsi sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika terdapat permasalahan sengketa lahan terkait surat izin yang dikeluarkan oleh gubernur, maka yang akan terjadi adalah kemungkinan besar masyarakat masih akan melakukan protes kepada pemerintah daerah kabupaten/kota (camat atau bupati/walikota). Sehingga yang sebaiknya dilakukan adalah, bupati/walikota melalui camat sebaiknya memberikan sosialisasi terkait pemindahan wewenang pertambangan dari kabupaten/kota kepada provinsi



sehingga masyarakat tidak serta merta melakukan protes kepada bupati/walikota. Namun solusi tersebut tidak dapat dilakukan, karena bagaimanapun juga pemerintah daerah kabupaten/kota posisinya lebih dekat daripada provinsi sehingga diperlukan cabang dinas pertambangan provinsi yang berada di wilayah kabupaten kota yang memiliki wilayah pertambangan. Selain itu, dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, gubernur sebagai kepala daerah provinsi memiliki kekuatan untuk membuat keputusan dan memberikan izin usaha pertambangan. Penegakan hukum dan pelaksanaan AAUPB menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembuatan kebijakan publik. Perencanaan hingga evaluasi izin usaha pertambangan sebaiknya melibatkan masyarakat setempat yang wilayahnya terdapat potensi tambang. Pada hakikatnya, pemerintah hanya menjalankan 2 (dua) fungsi utama yaitu pelayanan publik dan kebijakan publik. Ketika terminology publik dihilangkan, maka akan mengakibatkan terinjeksinya terminology *public* yang baru. Sehingga masyarakat akan dirugikan, akibatnya adalah saudara kandung dari demokrasi akan muncul dan menghancurkan sebuah Negara yang namanya anarki.

DAFTAR PUSTAKA

- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, 13th Edition. Pearson Education Inc. New York. 2013. Hlm. 1.
- Hetifa SJ, Sumarto. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Bandung: Yayasan Obor Indonesia. 2003. Hlm. 1-2
- Nugroho, Riant. *Public Policy*. Elex Media Computindo. 2011. Hlm. 2
- Rosyada, Dede, Dkk. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta. ICCE UIN Syarif Hidayatullah. 2000. Hlm. 182

Jurnal Ilmiah:

- Olu Awofeso. *Democracy and Democratic Practice in Nigeria: Issues, Challenges and Prospect*. 2011. Journal of Public Administrastion.
- Salim dan Idrus. *Penyelesaian Sengketa Tambang: Studi Kasus Sengketa antara masyarakat Samawa dengan PT. Newmont Nusa Tenggara*. 2009. Jurnal Hukum Volume 3, Nomor 1. Universitas Mataram.

Peraturan Perundang undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
- Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 11 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat

Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 11 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bima

Sumber Lain:

Ima Mayasari. Paparan perkuliahan Hukum, Good Governance dan Kebijakan Publik. Program Pascasarjana Universitas Indonesia. 2016.

<http://www.sumbawakab.go.id/berita/3377/Potensi--Mineral-NTB--Besar.html>

<http://news.okezone.com/read/2011/12/27/337/547565/sengketa-lokasi-tambang-harus-diselesaikan-bersama>

<http://nasional.sindonews.com/read/547707/13/pt-smn-belum-lolos-uji-amdal-1324964260>

