

Implementasi Kebijakan Pengelolaan Tambang Mineral Bukan Logam dan Batuan di Kabupaten Jombang

Farichatun Nisa'¹, Ramadhanny Ilmianto²

^{1), 2)} Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Darul 'Ulum Jombang
(email: faricha.an2009@gmail.com)

Abstrak

Pergantian sebuah kebijakan harus disiapkan secara matang agar tidak timbul masalah di masa depan. Begitu pula pergantian kebijakan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disinyalir menemukan banyak masalah dalam implementasinya, tak terkecuali tentang pengelolaan tambang dalam hal ini adalah perizinan dan pengawasan tambang sesuai pembagian urusan konkuren yang diamanatkan UU Pemerintahan Daerah. Tulisan ini bertujuan untuk mencari tahu bagaimana implementasi pengelolaan tambang mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Jombang. Penelitian ini bertipe kualitatif dan mengambil lokasi di Kabupaten Jombang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala dominan yang muncul dalam implementasi kebijakan tambang batuan ini adalah persoalan kapasitas khususnya sumber daya manusia dalam hal pengawasan penambangan baik legal maupun ilegal, serta rentang kendali pengawasan yang semakin panjang dan berimplikasi pada lamanya penindakan oleh pihak berwenang. Temuan lain dalam penelitian ini adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari sektor pertambangan batuan tidak sebanding dengan dampak kerusakan lingkungan dan infrastruktur daerah yang harus ditanggung mengingat penurunan pendapatan dari sektor tambang yang signifikan dari tahun ke tahun.

Kata Kunci: Perubahan Kebijakan; Implementasi Kebijakan; Penambangan Batuan

Abstract

The change of a policy must be carefully prepared so that problems do not arise in the future. Similarly, the change in policy of Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government allegedly found many problems in its implementation, including mine management in this case is mining licensing and supervision in accordance with the division of concurrent affairs mandated by the Regional Government Law. This paper aims to find out how the implementation of non-metal and rock mineral mining management in Jombang Regency. This research is qualitative type and takes place in Jombang Regency. The results showed that the dominant obstacle that arises in the implementation of this rock mining policy is the problem of capacity, especially human resources in terms of supervision of mining both legal and illegal, and a longer span of supervisory control and implications for the length of enforcement by authorities. Another finding in this study is that regional revenues obtained from the rock mining sector are not proportional to the impact of environmental damage and regional infrastructure that must be borne considering the significant decline in revenue from the mining sector from year to year.

Keyword: Policy Change; Policy Implementation; Rock Mining

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang diberikan karunia Tuhan dengan kekayaan alam yang mempesona yang terbentang dari Sabang sampai dengan Merauke. Negara yang dihiiasi oleh keindahan alam yang menakjubkan, mulai dari hutan yang melimpah dengan keanekaragaman hayati, pantai-pantai pasir putih, gunung-gunung yang megah hingga lautan yang kaya akan kehidupan lautnya. Bukan hanya itu saja, kekayaan alam Indonesia juga bisa dilihat dari sumber daya alamnya, mulai dari tambang mineral, hasil hutan seperti kayu, rempah-rempahnya yang terkenal hingga kekayaan bawah tanahnya seperti minyak dan gas alam.

Berbicara tentang kekayaan alam Indonesia merupakan salah satu topik yang menarik untuk dibahas, karena Indonesia dikenal sebagai salah satu produsen mineral terbesar di dunia mulai dari timah, nikel, tembaga, emas, batubara sampai dengan minyak bumi dan gas alam (Irzon, 2021). Kekayaan mineral ini memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Namun tantangan terbesar adalah memastikan pengelolaan yang bertanggung jawab terhadap sumber daya alam ini. Pentingnya akan keberlanjutan, perlindungan terhadap masyarakat serta pengelolaan yang transparan dan adil dalam industri tambang menjadi hal penting untuk dijaga supaya kekayaan alam ini terus memberikan manfaat dalam jangka panjang bagi bangsa Indonesia.

Potensi sumber daya alam yang ada di Indonesia merupakan modal dasar dalam mendukung pembangunan baik nasional maupun daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Oleh karena itu, berbagai jenis sumber daya alam ini tentunya menjadi penting bagi pemerintah dalam mengontrol atau membatasi jenis sumber daya alam yang telah dimanfaatkan. Hal itu dilakukan agar sumber daya alam yang tak terbarukan dan terbarukan tidak akan memengaruhi ekosistem yang dapat mengakibatkan kerusakan dan mampu untuk dikendalikan apabila terus-menerus digunakan tanpa ada batasan.

Pentingnya pengontrolan dan pembatasan dalam pengelolaan dilakukan agar dapat mengingat potensi yang ada pada jenis sumber daya alam sangatlah besar, tetapi jika tidak adanya pembatasan akan dapat membahayakan lingkungan. Untuk melaksanakan pengontrolan dan pembatasan perlu adanya aturan pemerintah melalui kebijakan tentang mineral dan batubara. Oleh karena itu, kebijakan mineral dan batubara merupakan suatu amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 (UU No. 4/2009) dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 (UU No. 3/2020) tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Di dalam UU No. 3/2020 Pasal 6 ayat (1) huruf b menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara memiliki kewenangan untuk menetapkan Kebijakan Mineral dan Batubara. Tujuannya adalah sebagai pedoman

dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang mineral dan batubara serta sebagai pedoman dalam pengelolaan mineral dan batubara secara optimal.

Menurut UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang dimaksud dengan pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan atau pemurnian atau pengembangan dan atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Golongan pertambangan yang hampir dapat ditemui dan ditambang di setiap wilayah di Indonesia adalah golongan batuan/ mineral bukan logam dan batuan yakni bahan tambang material andesit, tanah liat, tanah urug, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, dan pasir urug. Dalam penelitian ini, kebijakan yang dikaji adalah kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan pertambangan batuan dalam hal perizinan dan pengawasan yang meterialnya terdiri dari andesit, tanah liat, tanah urug, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, pasir urug.

Merujuk pada paradigma pemerintahan, terdapat perubahan besar dari paradigma *government* yang sangat sentralistik dengan *rule of law* yang kuat, menuju paradigma *governance* yang ditandai dengan adanya desentralisasi, dan kemudian beralih lagi menuju paradigma *governing* dengan 'resentralisasi tidak penuh' di mana negara kembali masuk mengambil sebagian kewenangan yang sebelumnya dilaksanakan penuh oleh pemerintah daerah. Hal ini menjadi dasar dalam memposisikan UU No. 23 Tahun 2014 dalam paradigma *governing* yang dicirikan dengan kembali sedikit lebih sentralistik dibandingkan UU No. 32 Tahun 2004 yang menurut penilaian banyak pihak merupakan desentralisasi yang '*kebablasan*.'

Salah satu perubahan krusial dari UU tersebut adalah tentang pembagian urusan konkuren pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/ kota. Dari sisi hukum, perubahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua aspek yakni perubahan formal dan perubahan materiil. Perubahan formal yang terjadi adalah rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/ kota yang semula diatur di dalam lampiran Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Dengan demikian maka pembagian urusan yang telah ditetapkan UU No. 23 Tahun 2014 diharapkan tidak bisa disimpangi/ dikecualikan oleh UU sektoral lainnya.

Perubahan substansi bidang urusan pemerintahan diantaranya pada bidang kelautan, kehutanan, dan pada bidang Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Pada bidang ESDM yang semula kewenangan dibagi antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/ kota, kini hanya diberikan kepada pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi.

Kewenangan Kabupaten/ Kota yang hilang diantaranya adalah membuat Perda terkait ESDM, pemberian izin (kecuali panas bumi), pembinaan dan pengawasan.

Penarikan kewenangan dari daerah ke pemerintah provinsi dan pemerintah pusat di bidang ke-ESDM-an tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi dan mengurangi risiko kerusakan alam, sekaligus meminimalisasi penyalahgunaan pemberian izin ekologis oleh pemerintah kabupaten/ kota, termasuk izin pertambangan. Selain itu, penarikan kewenangan juga untuk mempermudah proses perizinan, sebab tak jarang terjadi sengketa wilayah antara kabupaten/kota ketika ada perusahaan yang ingin mengajukan izin tambang juga memudahkan pengawasan pemerintah pusat atas pemanfaatan sumber daya alam yang ada.

Terkait dengan minimnya inspektur tambang, masalah yang terjadi sangat sangat kompleks dikarenakan persyaratan inspektur tambang yang sangat ketat, salah satunya memiliki *background* pendidikan eksakta kebumihutan, seperti pendidikan geologi, pertambangan, geofisika, serta mengikuti *training*. Sebelumnya, di lingkup Kabupaten Jombang sendiri, secara kelembagaan juga belum mengakomodir secara maksimal untuk melakukan pengawasan tambang galian, wewenang pengawasan hanya sebatas pengawasan dari aspek lingkungan yang dilakukan oleh Sub Bidang Konservasi dan SDA di BLH Kabupaten Jombang. Seyogyanya pembangunan dilakukan dengan tidak mengabaikan kelestarian lingkungan/ menerapkan prinsip 'pembangunan berkelanjutan'. *Forum for The Future*, UK, memberikan gambaran untuk memahami pembangunan berkelanjutan sebagai "*A path for human progress that has the capacity to continue*" (Future, Reporting for Sustainability, 2003). Definisi ini sesuai dengan definisi pembangunan berkelanjutan yang telah dikenal oleh masyarakat luas yang dituangkan dalam *Our Common Future* atau *Brundtland Report* (WCED, 1987) sebagai "*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*"

Melihat konsep pembangunan berkelanjutan di atas, penambangan mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Jombang yang terjadi di lapangan dapat dikatakan mengabaikan hal tersebut. Selain itu, pembangunan Tol Trans Jawa dan pembangunan lintasan *double track* kereta api yang merupakan pemicu suburnya penambang-penambang galian baru terletak di sisi utara wilayah Kabupaten Jombang. Risiko gangguan akibat kerusakan lahan oleh kegiatan penambangan ditentukan dengan melihat tata guna lahan dan fungsi kawasan di sekitar daerah penambangan. Fenomena di atas menjelaskan bahwa pengawasan oleh pihak berwenang tidak dilakukan pada usaha galian yang sudah memiliki izin. Pengawasan diperlukan sebagai upaya untuk menjamin bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan izin yang diterbitkan dan sesuai dengan regulasi yang berlaku.

Dalam penelitian ini, kebijakan yang dikaji adalah kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan pertambangan batuan dalam hal perizinan dan pengawasan yang materinya terdiri dari andesit, tanah liat, tanah urug, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, pasir urug. Pengelolaan tambang dalam penelitian ini di asumsikan

sebagai kegiatan perizinan dan pertambangan karena kebijakan yang berubah kewenangannya berdasarkan pembagian urusan konkuren menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah kebijakan perizinan dan pengawasan, yang sebelumnya secara penuh dilakukan oleh pemerintah kabupaten/ kota setempat. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pengelolaan tambang mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Jombang. Berdasarkan pengamatan secara mendalam, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan batuan belum sesuai dengan aturan yang berlaku, Sehingga, peneliti tertarik meneliti tentang "Implementasi Kebijakan Pengelolaan Tambang Mineral Bukan Logam dan Batuan di Kabupaten Jombang".

Metode

Penelitian yang digunakan dalam kajian untuk mengetahui implementasi kebijakan pengelolaan tambang mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Jombang ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dimana melalui pendekatan kualitatif ini akan mendapatkan uraian yang lebih luas tentang perkataan, tulisan atau perilaku yang diamati dari individu, kelompok, masyarakat maupun sebuah organisasi (Creswell, 2012). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi, dan studi literatur.

Menurut Farisi, studi literatur adalah penelitian kepustakaan (*library research*) yang merupakan serangkaian penelitian yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, atau penelitian yang objek penelitiannya digali melalui beragam informasi kepustakaan (buku, ensiklopedia, dokumen, dan jurnal ilmiah). Penelitian kepustakaan atau kajian literature (*literature review, literature research*) merupakan penelitian yang meninjau secara kritis pengetahuan, gagasan, atau temuan didalam literatur yang berorientasi akademik (*academic oriented literature*) serta merumuskan kontribusi teoritis dan metodologisnya untuk topik tertentu (Sulaiman, 2020). Analisis data dilakukan dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan publik dimulai dengan proses formulasi, implementasi dan evaluasi, layaknya pendekatan sistem. Setelah dilakukan evaluasi, kebijakan dapat terus dilanjutkan atau dihentikan atau terminasi. Kebijakan yang dihentikan pemberlakuannya akan diganti oleh kebijakan baru, seperti yang terjadi pada UU pemerintahan daerah ini. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (Daniel H Mazmanian, 1983) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara

untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya". Sedangkan Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (Agustinus, 2012) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Dari tiga definisi di atas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan. Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (Grindle, 1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). *Content of Policy* berisi tentang *Interest affected; Type of benefits; Extent of change envisioned; Site of decision making; Program implementors; Resources committed*. Sedangkan *Context of Implementation* berisi tentang *Power, interest, and strategies of actor involved; Institution and regime characteristics; Compliance and responsiveness*.

Jika dicermati dari landasan teori tersebut, dapat dipahami bahwa keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang terjadi diantara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan (Nugroho, 2014). Dalam implementasi kebijakan tambang sebelumnya yang terjadi di Jombang, *context of implementation* berpengaruh kuat, khususnya pada faktor *power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) dan *institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa). Faktor tersebut juga sangat mungkin terlibat dalam kebijakan pertambangan yang merupakan isu yang cukup sensitif.

Dalam buku *The Public Policy Theory Primer*, banyak ahli mendefinisikan kebijakan public, satu yang paling populer adalah definisi menurut Thomas R. Dye, "*whatever governments choose to do or not to do*" yang berarti "segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah." Selain menurut Dye, definisi kebijakan publik menurut Eyestone adalah "*the relationship of governmental unit to its environment*" (Eyestone, 1971) atau "hubungan unit pemerintah dengan lingkungannya". Harold Laswell dan Abraham Kaplan (Nugroho, 2014) kebijakan publik adalah "suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*)." David Easton dalam (Nugroho, 2014) mendefinisikannya sebagai "akibat dari aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*).". Sedangkan menurut Riant Nugroho (Nugroho, 2014), kebijakan publik adalah "Setiap keputusan yang dibuat oleh negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi. Untuk menuju kepada masyarakat yang di cita-citakan."

Menurut UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang dimaksud dengan pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Dari ketentuan pasal di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pertambangan adalah suatu kegiatan atau tahapan kegiatan untuk mendapatkan barang tambang yang dimulai dengan penelitian apakah di daerah tersebut mengandung barang tambang sampai kegiatan pascatambang berupa reklamasi, reboisasi dan kegiatan pasca tambang lainnya. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa definisi kebijakan pertambangan yang relevan dengan penelitian ini adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk mengatur warga negaranya dengan tujuan tertentu yang berhubungan dengan kegiatan pertambangan.

Berada di luar *mainstream* pengelolaan pertambangan sebelumnya, masalah implementasi kebijakan pengelolaan pertambangan mulai muncul dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan, penyelenggaraan pemerintah di bidang kehutanan dan ESDM dibagi pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. pemerintah daerah (pemda) tak lagi bisa mengeluarkan izin tambang. Penarikan kewenangan dari daerah ke pemerintah provinsi dan pemerintah pusat tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi dan mengurangi risiko kerusakan alam, sekaligus meminimalisir penyalahgunaan pemberian izin ekologis oleh pemerintah kabupaten/kota, termasuk izin pertambangan. Selain itu, penarikan kewenangan juga untuk mempermudah proses perizinan, sebab tak jarang terjadi sengketa wilayah antara kabupaten/kota ketika ada perusahaan yang ingin mengajukan izin tambang juga memudahkan pengawasan pemerintah pusat atas pemanfaatan SDA yang ada.

Peralihan kewenangan-kewenangan ini dirasakan menimbulkan kerugian di pihak pemerintah kabupaten/ kota akibat kerusakan lingkungan yang ditimbulkan akibat praktik pertambangan. Dan sudah sangat jelas pula bahwa kewenangan pengawasan dan pemberian izin operasi galian bukan lagi menjadi kewenangan pemkab. Pemkab/ kota hanya diberikan kewenangan untuk memberikan rekomendasi melalui dokumen UKL/ UPL sebagai salah satu syarat yang diperlukan agar para pengusaha tambang bisa mendapatkan izin dari Dinas ESDM Provinsi.

Melalui kajian literatur dan kerangka konseptual model logika transisi yang dikembangkan untuk mengevaluasi transisi, Ozawa *et. al.* dalam penelitiannya yang berjudul *The Avahan Transition: Effects of Transition Readiness on Program Institutionalization and Sustained Outcomes* (Sachiko Ozawa, 2016) menemukan tiga

elemen kesiapan transisi, yakni *capacity* (kapasitas), *alignment* (keselarasan), dan *communication* (komunikasi).

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Dalam poin ini justru kontradiktif dengan yang terjadi di lapangan, dimana aktor yang terlibat khususnya penguasa malah menghambat proses implementasi dengan adanya pungli dalam pengurusan WIUP dan rekomendasi lingkungan, serta adanya praktik kartelisasi yang disinyalir praktik tersebut diakibatkan karena penguasa sudah menjalin kontrak politik sebelumnya dengan berbagai pihak (Nisa', 2016). Dalam implementasi kebijakan perizinan yang merupakan wewenang pemerintah provinsi, kecukupan sumber daya dapat dikatakan kurang memadai. Di Pemprov Jatim, perizinan dilakukan dengan melibatkan Dinas ESDM Provinsi serta P2T, meskipun masih memerlukan persetujuan rekomendasi WIUP dan dokumen lingkungan berupa UKL/ UPL dari Pemkab/ kota. Kurangnya personil dalam pengurusan izin berdampak pada kecepatan penerbitan izin tersebut.

Pelaporan hasil tambang secara periodik sebagai upaya pengawasan yang juga belum dilakukan oleh pengusaha tambang. Ketidaksiapan sumber daya dalam pengawasan tambang yang tidak tersedia, poin SDM/ staff sangat menonjol. Mengutip "Maksimalkan Pengawasan, Pemerintah Tambah Inspektur Tambang" (Redaktur, 2016), pasca ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, pengelolaan inspektur tambang menjadi kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM. Inspektur tambang bertugas melakukan pengawasan independen di bidang pertambangan. Pengelolaan mencakup rekrutmen, pengangkatan, pembinaan karir, hingga pemberhentian dari jabatan.

Penulis Kertas Kebijakan, Muhammad Jamil, mengatakan, pada 2020 ada lebih dari 8.000 perusahaan pertambangan di Indonesia. Jumlah inspektur tambang yang tercatat di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral hanya sekitar 800 orang. Artinya, seorang inspektur tambang bertugas mengawasi sekitar 100 perusahaan pertambangan (Kompas, 2020). UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) menjelaskan lingkup pengawasan oleh inspektur tambang meliputi teknis pertambangan, konservasi sumber daya minerba, keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi dan pascatambang, serta penerapan teknologi pertambangan.

Dengan jumlah inspektur tambang yang hanya berjumlah 800-an di seluruh Indonesia, praktis dengan jumlah tersebut mengalami kesulitan dalam melakukan pengawasan. Hal ini didukung oleh pernyataan dari pihak BLH (Badan Lingkungan Hidup) pada 2016 yang saat ini dikenal dengan nama Dinas Lingkungan Hidup lalu saat transisi kebijakan ini masih berlangsung, di lapangan tidak ada pengawasan dari aparat pemerintah akibat belum dilantiknya inspektur tambang yang statusnya

merupakan pegawai pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah, juga KTT (Kepala Teknik Tambang) yang seharusnya ada di setiap lokasi penambangan untuk mengawasi dan menghitung berapa jumlah material yang diambil di setiap harinya.

Menanggapi pernyataan terakhir, DPPKAD (Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah dan saat ini secara institusi Dinas Pendapatan Daerah pisah dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) juga berpendapat demikian, belum adanya personil yang ditempatkan di setiap titik tambang dengan pertimbangan untung-rugi dari kebijakan ini. Penempatan personil di setiap titik tambang yang dimaksud oleh DPPKAD bertugas untuk menghitung jumlah material yang diambil sehingga memudahkan dalam penghitungan pajak yang akan disetorkan ke Pemkab, dimana dalam hal ini pajak dari sektor penambangan batuan masih menjadi wewenang Pemkab. Selama ini penambang hanya melakukan perkiraan/ *self assessment* dalam penghitungan pajak yang harus dibayarkan sehingga tidak menutup kemungkinan penambang melakukan manipulasi dalam pembayaran pajak hasil tambang, selain memiliki kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi pengajuan izin berupa WIUP dan dokumen UKL/ UPL, penarikan pajak eksplorasi batuan yang masih menjadi wewenang Pemkab sebesar 20% dari harga jual komoditas batuan.

Masalah kewenangan lain juga terjadi dalam akomodasi keluhan warga sekitar area tambang. Eko Nugroho, pemerhati kebijakan publik mengatakan bahwa Pemkab tetap mengakomodir keluhan warga tentang kerusakan lingkungan tetapi pihak Pemkab juga tidak segera mengambil tindakan meskipun masih bisa masuk dari sisi lingkungan hidup (Nisa', 2016). Dari paparan di atas maka dapat disimpulkan ada beberapa persoalan kapasitas yang terjadi di lapangan dalam implementasi kebijakan pertambangan di masa transisi diantaranya di aspek sumber daya staff, belum adanya inspektur tambang dan KTT juga petugas penghitung pajak, masalah kewenangan terkait dengan rekomendasi WIUP yang rentan disalahgunakan dan kewenangan perpajakan yang masih ambigu, dan masalah fasilitas bagi para inspektur tambang yang belum memadai.

Dari paparan di atas maka dapat disimpulkan persoalan komunikasi yang terjadi di lapangan dalam implementasi kebijakan pertambangan di masa transisi adalah belum tuntasnya sosialisasi tentang isi kebijakan itu sendiri akibat belum adanya peraturan pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2014 serta tidak ada komunikator dalam bidang pengawasan sehingga rentan terjadi pelanggaran dan kebocoran pajak yang harus dibayarkan. Dalam pengambilalihan wewenang pengelolaan tambang, masalah ilusi fiskal juga terjadi di daerah. Masalah tersebut tercermin dalam aturan yang menyatakan bahwa Pemda harus melakukan reklamasi jika penambang tidak melakukannya dan jika tidak ada reklamasi pascatambang, maka pemerintah daerahlah yang wajib melakukan reklamasi (Nisa', 2016). Sedangkan untuk tambang berizin, penambang sudah memberikan jaminan reklamasi yang disetorkan saat pengurusan izin. Jaminan reklamasi ini sebagai

jaminan jika penambang tidak melakukan reklamasi, sehingga uang tersebut dapat diambil oleh pemerintah untuk kegiatan reklamasi dan pascatambang. Tetapi jika pengusaha melakukan reklamasi, uang tersebut dapat kembali ke penambang

Di tahun kedua setelah UU ini diberlakukan, di Kabupaten Jombang sendiri, data yang ditemukan pada 21 September 2016, menurut BLH hanya ada tujuh usaha galian yang sudah berizin lengkap dari total 32 titik pertambangan yang beroperasi, dengan total luasan lahan pertambangan 40,747 hektare yang tersebar di wilayah kecamatan Kabuh, Perak, Kesamben, Jogoroto dan Bareng. Update data yang dihimpun dari *Jawa Pos Radar Jombang* 11 Juni 2020, aktivitas tambang yang sudah pada tahapan izin usaha pertambangan (IUP) operasi produksi (OP) sejumlah 13 titik. Sebagian besar titik lokasi penambangan berizin itu berada di Kecamatan Ngoro dan Kabuh (Rohmatin, 2020). Dan pada 6 Desember 2023 DLH mengaku tidak tahu terkait data galian yang sudah mempunyai izin dengan alasan data kegiatan tambang ada di ESDM. "Karena proses izinnya di sana. Sejauh ini kami tidak dapat tembusan proses izin dari ESDM," ungkap Kepala DLH. (Zuhri, *Jawa Pos Radar Jombang*, 2023)

Sudah semestinya pembangunan dilakukan dengan tidak mengabaikan kelestarian lingkungan/ menerapkan prinsip 'pembangunan berkelanjutan'. *Forum for The Future*, UK, memberikan gambaran untuk memahami pembangunan berkelanjutan sebagai "*A path for human progress that has the capacity to continue*" (Future, Reporting for Sustainability, 2003). Definisi ini sesuai dengan definisi pembangunan berkelanjutan yang telah dikenal oleh masyarakat luas yang dituangkan dalam *Our Common Future* atau Brundtland Report (WCED, 1987) sebagai "*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*"

Melihat konsep pembangunan berkelanjutan di atas, penambangan mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Jombang di lapangan dapat dikatakan mengabaikan hal tersebut. Data yang didapat penulis pada tahun 2016, terdapat kerusakan berat lahan yang sebagian besar terjadi di bagian utara dan sebagian di bagian selatan wilayah Kabupaten Jombang, hal ini bisa dipahami karena sisi utara dan sisi selatan merupakan daerah berkontur tinggi sehingga memungkinkan pengerukan tanah. Selain itu, pembangunan Tol Trans Jawa dan pembangunan lintasan *double track* kereta api yang merupakan pemicu suburnya penambang-penambang galian baru terletak di sisi utara wilayah Kabupaten Jombang.

Melihat kondisi kerusakan lahan akibat pertambangan seperti tersebut, proses pembangunan demi mewujudkan cita-cita perekonomian yang maju tampak mengabaikan kelestarian lingkungan. Gambaran fenomena tersebut menjelaskan bahwa pengawasan oleh pihak berwenang tidak dilakukan pada usaha galian yang sudah memiliki izin. Pengawasan diperlukan sebagai upaya untuk menjamin bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan izin yang diterbitkan dan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Apalagi, mengingat korban jiwa akibat bekas galian yang tidak direklamasi terus berjatuh di Kabupaten Jombang dan menjadi sorotan dalam

beberapa waktu terakhir. Data yang dihimpun dari *Jawa Pos Radar Jombang*, sudah ada delapan korban tewas akibat bekas galian yang tidak direklamasi di tahun 2014-2020.

Dari aspek ekonomi, PAD yang didapat dari sektor penambangan batuan tidak begitu signifikan. Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah pasal 2 ayat (2) f, pajak mineral bukan logam dan batuan, termasuk jenis pajak kabupaten/ kota. Data Bapenda Jombang yang dihimpun dari *Jawa Pos Radar Jombang*, dalam empat tahun terakhir PAD dari sektor tambang cenderung mengalami penurunan. Tahun 2020 realisasi PAD sebesar Rp 1.055.520.342. kemudian meningkat pada tahun 2021 realisasi PAD menurun sebesar Rp 1.021.140.446. Tahun 2022 realisasi PAD kembali menurun hanya mencapai Rp 703.498.712. dan pada tahun 2023 PAD merosot hingga menjadi Rp 441.562.576. kemerosotan drastis di tahun ini disebabkan karena hanya satu perusahaan yang membayar pajak galian C, padahal Pemkab manargetkan PAD tambang Rp 800 juta setiap tahunnya (Zuhri, 2023). Jumlah tersebut tidak sebanding dengan ancaman yang diakibatkan oleh pertambangan batuan, antara lain berpotensi menyebabkan longsor, mengancam keselamatan penduduk, membuat sumber air warga beralih ke titik cekungan bekas galian, debu berterbangan yang mengganggu kesehatan warga dan lingkungan, akses jalan mengalami kerusakan parah akibat lalu-lalangnya truk pengangkut tanah urug dan memusnahkan vegetasi tanaman berfungsi penahan tanah dan kebutuhan hidup manusia.

Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan pengelolaan tambang mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Jombang, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- Kebijakan sentralisasi perizinan oleh pemerintah pusat secara otomatis melemahkan peran dan fungsi pemda terkait pengelolaan tambang. Jika sebelumnya pemda melalui perangkat hukumnya memiliki kewenangan melakukan pembinaan, pengawasan hingga pencabutan izin pelaku usaha pertambangan nakal, hari ini kewenangan tersebut sudah diambil alih oleh pemerintah pusat dan provinsi. Akibatnya pemda tidak bisa berbuat banyak, hanya bisa sebatas menegur atau melaporkan ke pemerintah pusat atau aparat penegak hukum (APH)
- Di ranah pengawasan, selama ini kegiatan tambang ilegal menjadi persoalan serius di banyak daerah, tak terkecuali di Jombang. Baik APH, satpol PP maupun inspektur tambang belum pernah sepenuhnya bisa memberantas praktik ini. Padahal tidak jarang petugas merazia lokasi pertambangan namun seringkali hasilnya nihil. Yang biasa terjadi pelaku tambang ilegal akan menghentikan aktivitasnya beberapa saat pasca razia, setelahnya kembali aktif melakukan penambangan liar.

- Problem lain yang terjadi di lapangan adalah minimnya jumlah inspektur tambang dan rentang kendali pengawasan yang semakin panjang sehingga berimplikasi pada lamanya penindakan oleh pihak berwenang. Karenanya masih sering dijumpai aksi swadaya warga yang menutup paksa kegiatan tambang ilegal.
- PAD yang diperoleh dari sektor pertambangan batuan tidak sebanding dengan dampak kerusakan lingkungan dan infrastruktur daerah yang harus ditanggung pemda mengingat penurunan pendapatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Selain itu, untuk menghitung jumlah pajak yang dibayarkan Bapenda juga tidak menyediakan personil sehingga pengusaha tambang cukup melakukan *self assessment* jumlah pajak yang disetorkan ke Pemkab dan dalam praktik ini rentan terjadi manipulasi/ kebocoran pajak.

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian di atas, dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah pusat atau daerah, dalam rangka menerapkan kebijakan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengelolaan tambang mineral bukan logam dan batuan, maka rekomendasi yang dapat diajukan adalah :Pemerintah harus menjamin perlindungan pelaku usaha tambang dari ulah oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab/ melakukan pungli. Sebab tidak bisa dipungkiri bahwa kegiatan pertambangan batuan memiliki kontribusi besar untuk mendukung keberhasilan proyek-proyek strategis nasional.

Pelaksanaan aturan yang sehat menjadi hal mendesak yang penting. Jika pemerintah menginginkan perilaku yang tertib dari para pengusaha tambang, maka pemerintah pun harus tegas menindak pelaku usaha tambang ilegal. Jika penambangan ilegal bisa bebas beroperasi hanya dengan membayar "upeti keamanan" kepada oknum, sementara penambang legal juga dibebankan pajak tentu akan tetap menjadi masalah. Melihat kompleksitas masalah di atas, ada baiknya sentralisasi kebijakan ini dilakukan evaluasi. Kebijakan pengelolaan tambang batuan sebaiknya dikembalikan menjadi kewenangan Pemkab/ kota dengan dibarengi komitmen bersama untuk memberantas mafia perizinan juga meningkatkan keseriusan APH dalam menindak penambangan ilegal sesuai kewenangannya tanpa pilih kasih.

Daftar Pustaka

- Agustinus, L. (2012). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Cerna, L. (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. Nebraska: Pearson Highered.
- Daniel H Mazmanian, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Erdward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Wahington: Congressional Quarterly Press.
- Eyestone, R. (1971). *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merril.
- Future, F. F. (2003). *Reporting for Substainability*. London: Guidance for Higher Education Institutions.
- Future, F. F. (2003). *Reporting for Sustainability*. London: Guidance for Higher Education Institutions.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Irzon, R. (2021). Penambangan Timah di Indonesia: Sejarah, Masa Kini dan Prospeksi. *Jurnal Teknologi Mineral dan Batubara*.
- Kaplow, L. (2003). *Transition Policy: A Copceptual Framework*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Kompas. (2020, April 27). *Jumlah Inspektur Terbatas Pengawasan Tambang Lemah*. Retrieved November 08, 2023, from Kompas.id: <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2020/04/27/jumlah-inspektur-terbatas-pengawasan-tambang-lemah/>
- Nisa', F. (2016). *Kendala Implementasi Kebijakan Pengelolaan Tambang Mineral Bukan Logam dan Batuan di Masa Transisi di Kabupaten Jombang*. Surabaya.
- Nugroho, R. (2014). *Public Policy Edisi 5*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Redaktur. (2016, Juni 21). *Maksimalkan Pengawasan, Pemerintah Tambah Inspektur Tambang*. Retrieved November 08, 2023, from Dunia Energi: <https://www.dunia-energi.com/maksimalkan-pengawasan-pemerintah-tambah-inspektur-tambang/>
- Ren Kemp, J. R. (2007). *Assessing the Dutch Energy Transition Policy: How Does it Deal with Dilemmas of Managing Transitions*. Rotterdam: Journal of Environmental Policy & Planning.
- Sachiko Ozawa, S. S. (2016). *The Avahan Transition: Effect of Transition Readiness on Program Institutionalization and Sustained Outcomes*. Public Library of Science.
- Smith, K. B. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press.

- Sulaiman, S. (2020). *STUDI LITERATURE PENGARUH AKTIVITAS PERMAINAN TRADISIONAL TERHADAP KEBUGARAN JASMANI*. Bandung: Doctoral Dissertation, Universitas Pendidikan Indonesia.
- Suryabrata, S. (1994). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- WCED, W. C. (1987). *Our Common Future*. London: Oxford University Press.
- Yunita, U. (n.d.). Ekoonomi Politik 'Rent-Seeking' Dalam Jaringan Kepentingan Pertambangan Emas di Jember (Studi: Pertambangan Emas di Gunung Manggar Desa Kesilir Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember Jawa Timur). *Skripsi Universitas Airlangga* .
- Zuhri, A. E. (2023). *Jawa Pos Radar Jombang*. Retrieved 2023, from Radar Jombang: <https://radarjombang.jawapos.com/politik-pemerintahan/663448465/tambang-galian-c-ilegal-bermunculan-pad-dari-pajak-tambang-di-jombang-justru-jeblok>