

Membangun kesadaran akan risiko. Pengetahuan lokal yang pragmatis dan berbasis rasionalitas ekonomi semata tidak sepenuhnya bermasalah. Yang penting untuk ditekankan adalah bahwa masyarakat semestinya diberi pemahaman bahwa setiap aktivitas pertambangan tidak hanya memberikan keuntungan tapi juga akan menimbulkan kerugian. Pemerintah daerah perlu mengembangkan mekanisme dan instrumen yang bisa memfasilitasi adanya *Free Prior Informed Concern* (FPIC) yang lahir benar-benar dari hasil penilaian atas dampak sosial dan lingkungan yang nantinya digunakan untuk berbagai proses perencanaan yang terkait dengan pemanfaatan lahan, khususnya RTRW dan izin lingkungan bagi aktivitas pertambangan.

Mendorong aksi kolektif untuk membuka ruang partisipasi yang lebih luas serta melakukan kontrol.

Pemerintah daerah harus membuka ruang partisipasi yang lebih luas dalam proses pembuatan kebijakan yang terkait dengan pemanfaatan lahan dan izin lingkungan bagi aktivitas pertambangan. Aksi kolektif yang tidak hanya mengandalkan jejaring lokal tapi juga nasional dan global menjadi sangat penting dalam proses kontrol terhadap aktivitas pertambangan. Hal ini untuk menghindari adanya kooptasi terhadap kekuatan-kekuatan kontrol yang ada selama ini.

Memfasilitasi kehadiran institusi intermediari yang independen dan profesional.

Kehadiran lembaga-lembaga intermediari yang independen dan profesional menjadi sangat urgen. Tentu saja tidak mudah mewujudkannya karena peluang dikooptasi dan terjebak dalam aktivitas percaloan sangat besar. Mekanisme kontrol internal dan jejaring antar lembaga intermediari menjadi sangat penting. DPRD bisa dioptimalkan fungsinya namun perlu ditopang oleh audit sosial yang kuat.

Bahan Bacaan:

Bicker, Alan; Sillotoe, Paul; Pottier, Johan. (2004). *Development and Local Knowledge, New approaches to issues in natural resources management, conservation, and agriculture*. London: Routledge.

BPS Tanah Bumbu, *Tanah Bumbu Dalam Angka 2015*, BPS Tanah Bumbu.

<http://www.antarakalsel.com/berita/16829/penyerahan-c--c-perlu-kepastian>, diakses 15 oktober 2015.



Kegiatan "Penguatan Simpul Pengetahuan Lokal untuk tata Kelola Sumber Daya Alam" bertujuan untuk memperkuat peran PolGov Departemen Politik & Pemerintahan (DPP) FISIPOL UGM sebagai simpul pengetahuan. Fungsi utama simpul pengetahuan tersebut untuk: (a) mengidentifikasi pengetahuan lokal yang mengakar dalam masyarakat, (b) mengelola dan mentransformasikan pengetahuan lokal menjadi pengetahuan bersama; (c) mendorong pengetahuan lokal untuk menjadi "bukti" yang memiliki legitimasi dalam proses pembuatan kebijakan tata kelola sumberdaya alam.

Oleh karena itu, kegiatan ini berusaha mendokumentasikan berbagai pengetahuan lokal yang ada, hidup dan berkembang secara dinamis di daerah-daerah kaya sumberdaya alam, khususnya migas dan minerba. Lebih lanjut, kegiatan ini berusaha memfasilitasi dan mendorong agar berbagai pengetahuan lokal yang ada diadopsi secara terlembaga dalam proses kebijakan sehingga proses kebijakan tata kelola sumberdaya alam sesuai dengan preferensi publik. Hal yang tidak kalah penting adalah, kegiatan ini juga berusaha untuk memfasilitasi adanya pembelajaran bersifat horizontal baik antar pembuat kebijakan di daerah kaya sumberdaya alam maupun para aktivis gerakan sosial yang selama ini secara aktif merawat pengetahuan lokal serta mendorongnya agar menjadi informasi yang tidak diabaikan dalam proses kebijakan. singkat kata, kegiatan ini berusaha mendorong pengetahuan lokal agar menjadi dasar penting bagi proses kebijakan berbasis bukti.

Kegiatan ini dikelola oleh RegINA knowledge Hub POLGOV UGM dengan dibiayai sepenuhnya oleh Knowledge Sector Initiative-DFAT Australia.



Policy Brief 3,
Januari
2016

Research Centre
for Politics and
Government - PolGov

Departemen Politik dan
Pemerintahan

Jl Socio Justicia No. 1,
Bulaksumur Depok Sleman,
Yogyakarta, Indonesia, 55281

Phone/Fax:
+62-274-563362

Website:
<http://jpp.fisipol.ugm.ac.id/>
[Http://regina.polgov.id](http://regina.polgov.id)

Email:
aspachub.polgov@ugm.ac.id

Policy Brief:

Memastikan Lisensi Berbasis Preferensi Publik

Untuk pembuat kebijakan (pemerintah daerah)

Pertambangan merupakan sektor yang krusial bagi proses pembangunan ekonomi dan sosial di Kabupaten Tanah Bumbu Kalimantan Selatan. Data Badan Koordinasi penanaman modal (BKPM) menunjukkan bahwa selama rentang waktu 2006-2012, prosentase kontribusi sektor pertambangan pada produk Domestik Regional Bruto Daerah (harga konstan) sebesar 45,45% (2006), 41,99% (2009), 42,52% (2010), 42,96% (2011) dan 42,75% (2012). Sementara sektor-sektor lainnya yang turut berkontribusi, seperti perdagangan, hotel dan restoran serta angkutan/komunikasi juga merupakan sektor ikutan dari aktivitas pertambangan. Data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Tanah Bumbu menunjukkan bahwa, pada tahun 2014, ada sebesar 1.600 Ha (dari total 506.7014 Ha) tanah yang digunakan untuk kegiatan pertambangan. Dalam praktiknya, area pertambangan bisa lebih luas karena tidak sedikit area pertambangan yang berada di area perkebunan dan kehutanan. Dalam "Tanah Bumbu: Daerah Dalam Angka 2015" disebutkan juga bahwa sampai dengan tahun 2014, ada sekitar 73 perusahaan yang berinvestasi di Kabupaten Tanah Bumbu, 62 di antaranya adalah Penanaman Modal Asing (PMA). Adapun sektor yang paling banyak dimininati investor adalah pertambangan dan perkebunan.

Tentu saja, aktivitas pertambangan akan punya implikasi tidak hanya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah tapi juga sosial dan lingkungan. Alih-alih menguntungkan, bila dimensi sosial dan lingkungan tidak tertangani dengan baik, maka masyarakat lokal akan menanggung beban, risiko dan biaya akibat dari aktivitas pertambangan yang boleh jadi akan jauh lebih besar dibandingkan dengan keuntungan ekonomi yang didapatkan oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Karena itu, ada kebutuhan untuk memastikan lisensi pertambangan dikembangkan berdasarkan proses pembuatan kebijakan yang berbasis bukti.

Proses pembuatan kebijakan berbasis bukti lebih menekankan pentingnya kebijakan yang dilahirkan berdasarkan pada preferensi publik. Dengan kata lain,

proses kebijakan seyogyanya tidak semata-mata hanya mengandalkan kemampuan untuk merumuskan prosedur dan formulasi secara teknokratis tapi juga relevan dengan konteks. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan mestinya didasarkan pada konteks sosial yang ada, terutama pengetahuan lokal yang dimiliki oleh masyarakat. Yang dimaksud dengan pengetahuan lokal di sini adalah pemahaman yang berakar pada pengalaman sehari-hari atau kebudayaan lokal yang dipegang teguh oleh sekelompok masyarakat di mana sekelompok masyarakat tersebut memiliki interpretasi sendiri akan sesuatu. Pengetahuan lokal bisa bersumber dari bermacam-macam basis pengetahuan serta merupakan percampuran dinamis antara tradisi yang telah lampau dengan inovasi-inovasi masa kini (Bicker, Alan; Sillotoe, Paul; Pottier, Johan, 2004).

Pengetahuan lokal akan benar-benar menjadi bukti dalam proses kebijakan pertambangan apabila ada ruang yang memungkinkan pengetahuan lokal diartikulasikan dalam proses memutuskan untuk mengekstrak (*decide to extract*). Ruang yang dimaksud adalah ruang partisipasi politik di mana masyarakat, khususnya mereka yang akan merasakan bukan hanya dampak positif tapi juga harus menanggung dampak negatif, turut terlibat secara aktif secara keseluruhan bukan sekedar diwakili oleh elit mereka. Masyarakat juga diberi informasi yang menyeluruh tentang keuntungan dan juga kerugian yang akan ditimbulkan sehingga mereka nantinya turut memutuskan atau menyetujui secara independen dan leluasa (*free prior informed concern*).

Rezim Ekstraksi, Rasionalitas Ekonomi Dan Absennya Kontrol Publik

Tantangan dan masalah yang seringkali dihadapi dalam tata kelola sumber daya alam berdasarkan pada pengalaman Kabupaten Tanah Bumbu ternyata tidak tunggal.

Pertama, rezim **tata kelola pemerintahan di Tanah Bumbu menjadikan ekstraksi sebagai norma**. Dengan kata lain, semua orientasi atau visi strategis serta kebijakan yang diambil, seperti tertera dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2015, didedikasikan untuk memastikan bahwa pembangunan ekonomi yang bergantung pada ekstraksi sumber daya alam, tidak hanya pertambangan tapi juga pengelolaan sawit, berjalan.

Semua relasi politik yang terbentuk juga sangat terkait dengan norma ekstraksi ini. Relasi politik antara, di satu sisi, aktor politik dan pelaku bisnis dan, di sisi yang lain, pelaku bisnis, aktor politik dan masyarakat tidak bisa terhindarkan dari aspek-aspek yang terkait dengan aktivitas ekstraksi. Bahkan lingkup aktor yang terlibat tidak hanya di ranah lokal tapi juga nasional sehingga relasi aktornya relatif lebih kompleks.

Implikasinya, tidak bisa dipungkiri, bila lisensi tambang atau perkebunan sawit yang ada diberikan cenderung mengabaikan norma yang lain, seperti norma keberlanjutan dalam lingkungan dan sosial. Analisis lingkungan lebih menjadi sebagai dokumen untuk memenuhi syarat atau prosedur formal. Jaminan Reklamasi tidak pernah benar-benar terlaksana dengan baik sehingga dengan mudah kita mendapati area bekas pertambangan yang tidak dikelola dengan baik dan justru berpotensi menimbulkan dampak negatif, seperti pencemaran, longsor yang mengancam fasilitas jalan raya atau pemukiman penduduk.

Kedua, **Pengetahuan lokal yang dimiliki oleh masyarakat dikembangkan di atas rasionalitas ekonomi**. Masyarakat melihat tanah lebih merupakan fungsi ekonomi dibandingkan fungsi yang lain, semisal fungsi sosial atau spiritual. Hal ini bisa dilihat dari berbagai konflik yang ada di Tanah Bumbu selalu dikaitkan dengan keberatan masyarakat sekitar tambang terhadap perusahaan yang dianggap menyerobot lahan mereka. Kompensasi uang yang layak selalu menjadi ujung penyelesaian konflik yang efektif. Bahkan ketika ada kasus-kasus ketegangan antara perusahaan dan masyarakat tambang yang tidak terkait dengan penggunaan lahan maka memberikan kompensasi tetap menjadi pilihan. Misalnya, ketika tahun 2006 WALHI memfasilitasi keberatan masyarakat atas pencemaran udara (debu tambang). Kasus ini tidak berlarut-larut karena perusahaan yang bersangkutan segera memberi kompensasi berupa 'uang debu', dan masyarakat pun dengan gampang menerima.

Dengan kata lain, berbagai keberatan yang dimunculkan oleh masyarakat terhadap penggunaan lahan untuk aktivitas pertambangan, bahkan yang teraktualisasikan menjadi konflik antara masyarakat dengan perusahaan tambang atau perkebunan, lebih karena tidak ada kompensasi yang layak atau kekhawatiran atas hilangnya lahan untuk mata pencaharian mereka, khususnya yang terjadi pada masyarakat transmigran.

Ironisnya, masyarakat jarang terpapar informasi bahwa aktivitas pertambangan tidak hanya memberikan keuntungan tapi juga risiko sosial dan lingkungan. Terlebih terkait dengan risiko yang tidak hanya akan dirasakan oleh generasi sekarang tapi juga generasi yang akan datang.

Ketiga, **Dominasi elit lokal atau nasional dalam memutuskan untuk melakukan ekstraksi**. Tahapan-tahapan kebijakan krusial, khususnya dalam penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) serta izin lingkungan yang terkait dengan aktivitas eksplorasi dan eksploitasi area tambang, khususnya Analisa Mengenai Dampak Lingkungan, atau UKL-UPL (Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan), tidak benar-benar melibatkan masyarakat secara partisipatif dan deliberatif. Kalaupun ada, keterlibatan masyarakat lebih direpresentasikan oleh tokoh masyarakat atau elit yang ada.

Proses dan aktor politik, baik nasional maupun lokal, lebih menentukan atas lisensi pertambangan dibandingkan kesepakatan masyarakat lokal. Tak jarang juga aparat legal dan keamanan turut menjadi bagian dalam proses tersebut sehingga penegakan aturan main menjadi sulit dilakukan. Terkait dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP), ada indikasi bahwa orang kuat lokal lebih banyak menentukan dalam proses kebijakan. Fungsi pengawasan dari DPRD juga tidak optimal karena sebagian anggota parlemen juga pengusaha tambang. Akibatnya, banyak izin yang masih bermasalah. Data Ditjen Minerba ESDM menunjukkan bahwa Jumlah IUP terbanyak ada di Kabupaten Tanah Bumbu yaitu sebanyak 331 IUP. Dari jumlah tersebut 194 IUP sudah Clear & Clean (C&C) dan 137 IUP belum Clear & Clean (C&C).

Terlebih ketika otoritas lisensi yang ada semakin "jauh" karena berada dalam otoritas Pemerintah (pusat) maka lisensi semakin tidak mengakar pada perefensi publik. Area konsesi tambang yang dikelola melalui lisensi "Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara" (PKP2B) cenderung lebih memiliki konflik lahan & konflik sosial yang lebih besar serta mobilisasi dan penggunaan aparatus keamanan negara yang lebih mudah. Sebagai tambahan, tumpang tindih izin pemanfaatan lahan pun seringkali tidak terelakkan.

Keempat, **Praktik intermediasi rawan berkelindan dengan percaloan (brokerage)**. Proses komunikasi masyarakat dengan pemegang lisensi tambang seringkali difasilitasi oleh pihak-pihak yang memainkan fungsi intermediasi. Namun tidak jarang proses tersebut lebih menunjukkan proses percaloan dibandingkan upaya menyambungkan artikulasi masyarakat dengan perusahaan atau pemerintah. Organisasi advokasi seperti WALHI atau AMAN seringkali lebih memilih memfasilitasi langsung komunikasi masyarakat dengan DPRD untuk menghindari adanya praktik penunggang gelap (*free-rider*). Selain itu juga aktivitas advokasi tidak mudah dilakukan karena masyarakat yang cenderung sangat pragmatis dan birokrasi yang cenderung menekan ekstraksi sebagai basis pembangunan lokal.

Keluar Dari Rezim Ekstraksi, Membangun Kesadaran Akan Risiko Serta Memfasilitasi Kontrol Publik

Ada beberapa hal yang bisa didorong agar proses kebijakan sektor pertambangan di Tanah Bumbu berbasis pengetahuan lokal atau preferensi publik. Para pembuat kebijakan semestinya mendorong dan memfasilitasi beberapa hal krusial berikut ini:

Keluar dari jebakan rezim ekstraksi. Untuk keluar dari jebakan rezim ekstraksi, pemerintah daerah semestinya melakukan beberapa langkah strategis berikut ini:

- membangun norma baru dalam tata kelola pemerintahan, yaitu yang lebih menekankan keberlanjutan sosial dan lingkungan daripada sekedar mengekstraksi. Misalnya, proses analisis lingkungan betul-betul dibangun di atas norma keberlanjutan sehingga lisensi yang diberikan lahir dari kesadaran atas upaya minimalisasi risiko sosial dan lingkungan akibat aktivitas pertambangan yang eksektif. Proses pelembagaan norma memang bukan hal yang mudah tapi bisa dilakukan asal secara sistemik dan berlapis.
- mentransformasikan proses pembangunan daerah agar tidak lagi bergantung pada ekstraksi sumber daya alam. Perlu ada rencana strategis untuk mengembangkan pembangunan ekonomi daerah yang mengandalkan sektor ekonomi non-tambang.