

**POLITIK KEBIJAKAN PENGELOLAAN TAMBANG EMAS
PT MASMINDO DWI AREA DI KAB. LUWU**

TESIS

**Disusun Untuk Memenuhi Persyaratan Magister
Pada Program Studi Ilmu Politik**



YUSRIL HIDAYAT

E052191012

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2023

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yusril Hidayat

Nomor Induk Mahasiswa : E052191012

Program Studi : (S2) Ilmu Politik

Menyatakan dengan ini bahwa tesis yang berjudul "Politik Kebijakan Pengelolaan Tambang Emas PT Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu" benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 23 Agustus 2023

Yang menyatakan

Yusril Hidayat

E052191012

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

POLTIK KEBIJAKAN PENGELOLAAN TAMBANG EMAS PT MASMINDO DWI
AREA DI KABUPATEN LUWU

Nama Mahasiswa : Yusril Hidayat

Nomor Pokok : E052191012

Program Studi : Ilmu Politik

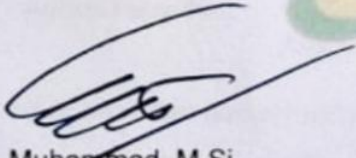
Tesis ini dibuat sebagai salah satu syarat untuk mengikuti ujian tutup
Pada Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

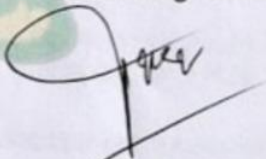
Makassar, 23 Agustus 2023

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

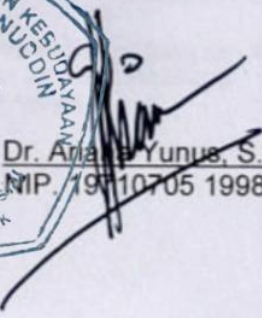

Prof. Dr. Muhammad, M.Si
NIP. 19710917 199703 1 001


Dr. Gustiana A. Kambo, S.IP., M.Si
NIP. 19730813 199802 2001

Mengetahui,

Ketua Program Pascasarjana Ilmu Politik




Dr. Anas Yunus, S.IP., M.Si
NIP. 19710705 199803 2002

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini. Shalawat serta salam semoga senantiasa terlimpah dan tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya, hingga kepada umatnya hingga akhir zaman, aamiin.

Penulisan tesis ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Ilmu Politik pada Universitas Hasanuddin Makassar dengan judul yang penulis ajukan **“POLITIK KEBIJAKAN PENGELOLAAN TAMBANG EMAS PT MASMINDO DWI AREA DI KABUPATEN LUWU”** Penyusunan tesis yang penulis lakukan telah disadarinya bahwa sebagai penulis awam yang baru saja menuangkan pikiran ke dalam bentuk tulisan seperti demikian adanya ini pastilah akan masih sangat jauh dari kata sempurna sehingga penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang membangun guna meningkatkan kemampuan penulis yang akan berdampak langsung pada proses penyempurnaan penulisan selanjutnya :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Bapak Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial

dan Ilmu Politik

3. Ibu Dr. Ariana Yunus, S.IP. Selaku ketua Prodi S2 Ilmu Politik
4. Bapak selaku pembimbing I, Prof. Muhammad, S.IP., M.Si., yang telah memberi nasehat dan bimbingan kepada penulis selama perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini.
5. Ibu Dr. Gustiana A. Kambo, S.I.P., M.Si selaku penasehat pembimbing II, yang telah banyak membantu, mengarahkan dan membimbing penulis hingga dapat menyelesaikan tesis ini.
6. Kepada Bapak Ibu Dosen Prodi Ilmu Politik, Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, Dr. Andi Yakub, M.Si., Ph.D. Dr. Ariana Yunus, S.IP. M.Si, Haryanto, S.IP, M.A, A.Naharuddin S.IP, M.Si., Dr. Muhammad Saad, MA., Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si, Sakinah Nadir S.IP, M.Si., Endang Sari, S.IP, M.Si, Dr. Muhammad Saad, M.A, Ummi Suci Fathia, S.IP, M.Si, Muh. Imran,S.IP, M.Si Terima Kasih atas ilmu yang telah diberikan selama ini, semoga penulis dapat memanfaatkan dengan sebaik mungkin.
7. Terimakasih penulis ucapkan kepada bapak, Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si, Muh. Imran,S.IP, M.Si., Sakinah Nadir S.IP, M.Si., Drs. Andi Yakub, M.Si., Ph.D dan ibu Dr. Gustiana A. Kambo, S.I.P., M.Si. atas waktu dan kesiapanya memberikan masukan kepada penulis demi kebaikan dan penyempurnaan tulisan ini.
8. Seluruh Staf khususnya Departemen Ilmu Politik, serta staf administrasi Pascasarjana di Lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang tiada hentinya bagi penulis selama ini.

9. Kepada orang tua saya ibu jumiati yang tak henti-hentinya memberikan do'a serta supportnya dalam mengarungi pendidikan selama ini.
10. Kepada perempuan yang memberikan semangat dalam proses pendidikan yakni istri tercinta saya wulan safitri. Terimakasih atas dukungannya selama ini.
11. Terimakasih kepada teman seperjuangan saya tasran dan adinda ahmad nouruzaman yang membantu memberikan sumbangsih femikiran dalam menyusun penelitian ini.
12. Kepada teman – teman seperjuangan pasca ilmu politik unhas cenne, harun, Naje, fikar, hidayat, syahrir, sri, wil, nining, besse, Eko dan wardah terimakasih telah membersamai penulis selama ini dalam mengarungi Samudra Pendidikan di prodi ilmu politik unhas.

Selebihnya terimakasih dan mohon maaf kepada seluruh temanteman yang terlupa dan tak bisa penulis tuliskan satu-persatu, sesungguhnya kalian tetap teringat sebagai catatan akhir kuliah di kehidupan kemahasiswaan penulis. Akhirnya penulis menyadari atas segala keterbatasan, untuk itu saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini. Sekian dan terima kasih.

Makassar, 1 Juli 2023

Yusril Hidayat

ABSTRAK

YUSRIL HIDAYAT. *Politik Kebijakan Pengelolaan Tambang Emas PT Masmindo Dwi Area Di Kabupaten Luwu* (dibimbing oleh Muhammad dan Gustiana)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keterlibatan aktor pada kebijakan perluasan wilayah pengelolaan tambang emas PT Masmindo dwi area di Kabupaten Luwu. Pada Praktiknya Perluasan wilayah tambang emas PT Masmindo Dwi area menuai penolakan atas pembebasan lahan masyarakat. Adanya kepentingan aktor membuat pengawasan menjadi lemah sehingga pengelolaan tambangpun berdampak terhadap kerusakan lingkungan. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif bertipe deskriptif analisis. Menganalisis dengan menggunakan teori aktor menghadirkan sudut pandang yang mendalam terhadap kepentingan masing-masing aktor yang bergerak dalam suatu perluasan wilayah pertambangan PT Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu.

Kata Kunci : Politik Kebijakan, Aktor, Tambang Emas

ABSTRACT

YUSRIL HIDAYAT. Policy Politics of Gold Mining Management at PT Masmindo Dwi Area in Luwu Regency (supervised by Muhammad and Gustiana)

This study aims to analyze the involvement of actors in the policy of expanding the gold mining management area of PT Masmindo Dwi Area in Luwu Regency. In practice, the expansion of the gold mining area of PT Masmindo Dwi Area has faced opposition due to the displacement of community land. The interests of various actors have weakened supervision, leading to environmental damage caused by mining management. This research is a qualitative study with a descriptive analysis approach. By utilizing actor theory, it provides an in-depth perspective on the interests of each actor involved in the expansion of the mining area of PT Masmindo Dwi Area in Luwu Regency.

Keywords: Policy Politics, Actors, Gold Mining.

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| HALAMAN SAMPUL | |
| PERNYATAAN KEASLIAN TESIS | i |
| LEMBAR PENGESAHAN | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| ABSTRAK | vi |
| ABSTRACT | vii |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR TABEL | x |
| DAFTAR GAMBAR | xi |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang..... | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah..... | 9 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 9 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | 10 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 11 |
| 2.1 Politik Kebijakan | 11 |
| 2.2 Teori Aktor..... | 22 |
| 2.3 Penelitian Terdahulu | 27 |
| 2.4 Kerangka Pemikiran..... | 36 |
| BAB III METODE PENELITIAN | 37 |
| 3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian | 37 |
| 3.2 Lokasi Penelitian..... | 39 |
| 3.3 Jenis dan Sumber Data | 39 |
| 3.4 Teknik Penentuan Informan..... | 40 |
| 3.5 Teknik Pengumpulan Data..... | 42 |
| 3.6 Teknik Analisis Data | 43 |
| BAB IV GAMBARAN UMUM | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 4.1 Mengenal Kabupaten Luwu | 45 |
| 4.2 PT Masmindo Dwi Area | 53 |
| BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN | 57 |
| 5.1 Faktor Penyebab PT Masmindo Dwi Area Melakukan Perluasan Wilayah Pertambangan | 57 |
| 5.2 Analisis Kepentingan Aktor Dalam Perluasan Wilayah Pertambangan PT Masmindo Dwi Area | 61 |
| 5.3 Dampak Kebijakan Perluasan Wilayah Pertambangan PT Masmindo Dwi Area | 78 |
| 5.4 Implikasi Teori | 85 |
| BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN | 89 |
| 6.1 Kesimpulan | 89 |
| 6.2 Saran..... | 91 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 93 |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----|
| Tabel 3.1 Daftar Informan | 42 |
| Tabel 4.1 Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Luwu | 48 |
| Tabel 4.2 Daftar Bupati Kabupaten Luwu | 49 |
| Tabel 4.3 Penggunaan lahan Desa Rante Balla..... | 52 |
| Tabel 4.4 Data Jumlah penduduk Desa Rante Balla | 53 |
| Tabel 4.5 Data Penghasilan utama penduduk Desa Rante Balla | 53 |
| Tabel 5.1 Data Harga Lahan Masyarakat | 75 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 2.1 Kerangka Pikir..... | 37 |
| Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Luwu..... | 54 |
| Gambar 5.1 Relasi PT Masmindo Dwi Area dengan Pemerintah Kabupaten Luwu dan Masyarakat Lokal Rante Balla | 70 |
| Gambar 5.2 DPRD Luwu Gelar Rapat Dengar Pendapat (RDP) Bersama masyarakat dan Kepala Desa Rante Balla..... | 78 |
| Gambar 5.3 Aksi Demonstrasi Masyarakat Desa Rante Balla terkait penolakan lahan dibebaskan oleh PT Masmindo Dwi Area | 79 |
| Gambar 5.4 Luapan Banjir Akibat Pertambangan | 83 |
| Gambar 5.5 Bangunan jembatan menyumbat air sungai mengakibatkan banjir | 83 |
| Gambar 5.6 Proses Penambangan Yang Tidak Ramah Lingkungan | 84 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.¹ Kekayaan alam yang terkandung didalamnya bumi dan air yang biasa disebut dengan bahan-bahan galian, dimana terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Amanat UUD 1945 ini merupakan landasan pembangunan pertambangan dan energi untuk memanfaatkan potensi kekayaan sumber daya alam, mineral, dan energi yang dimiliki secara optimal dalam mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Indonesia sangat kaya akan sumber daya alamnya yang sangat melimpah sehingga pertambangan merupakan salah satu usaha industri yang dapat diandalkan untuk mendatangkan devisa negara bagi Indonesia. Selain itu, industri pertambangan juga menciptakan lapangan kerja di kabupaten dan kota dimana merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adanya

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Pasal 1 tentang pertambangan mineral dan batubara

lingkungan pertambangan ini masyarakat Indonesia selalu berlomba-lomba untuk berada didalamnya, karena pertambangan merupakan perindustrian yang mendunia dan bagi masyarakat Indonesia ini adalah suatu keberuntungan tersendiri.

Kabupaten Luwu merupakan salah satu daerah yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah. Aset yang menonjol di Kabupaten luwu adalah tambang emas, karena Kabupaten luwu salah satu kawasan Gunung. Dalam hal pertambangan dilihat ada empat konstelasi pertambangan, empat hal sebagai berikut: Pertama, kebijakan pemerintah (juga Pemerintah Daerah) di bidang pertambangan dilandasi oleh peraturan perundang-undangan. Undang-undang (UU) yang melandasi adalah UU No.II Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan yang telah diganti dengan UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan mineral dan batu bara beserta semua peraturan pelaksanaannya baik tingkat nasional maupun daerah. Demikian dari sisi legal atau yuridis formal pertambangan adalah kegiatan yang sah secara hukum.² Kedua, pertambangan dilakukan dengan tujuan ekonomi, khususnya untuk kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat di daerah penambangan dilakukan. Pertambangan dianggap cukup "memakmurkan" masyarakat, maka pertambangan adalah pilihan kebijakan pemerintah daerah untuk dilakukan demi tercapainya tujuan itu.

² Otong Rosadi, 2012, Pertambangan Dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila Dialektika Hukum Dan Keadilan Sosial, Yogyakarta, Thafa Media.

Dalam kenyataannya, kemakmuran yang dimaksud hanya dinikmati segelintir orang (pengusaha dan pejabat), sementara sebagian besar rakyat tetap hidup dalam kemiskinan. Dengan kata lain, kebijakan itu hanya berpihak kepada pemodal atau investor tidak secara riil atau konkrit kepada masyarakat. Ketiga, ijin pertambangan yang diberikan oleh daerah sebagai kewenangan daerah dimungkinkan sejak reformasi, khususnya mulai tahun 1999. Dengan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah waktu itu, daerah-daerah diberi kewenangan untuk mengurus urusan Pertambangan. Pelaksanaan urusan pertambangan oleh daerah adalah konsekuensi dari diberikannya otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi.³ Sekarang urusan pertambangan juga tetap menjadi urusan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Keempat, dasar kebijakan pertambangan yang dimiliki pemerintah daerah adalah hak menguasai oleh Negara berdasarkan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan : "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dari sini salah satu hal yang dapat dipahami dari sisi hukum ialah pemerintah daerah berwenang mengatur atau mengurus bidang pertambangan dan hubungan hukumnya dengan masyarakat dan barang-barang. Berdasarkan UU No 4 Tahun 2009, khususnya pada pasal 6-8 pemerintah daerah memiliki 12 (dua belas) kewenangan dibidang

³ Abrar Saleng, 2004, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta;

pertambahan ini berarti bahwa secara yuridis normative desentralisasi bidang pertambangan memang ada dan dilaksanakan di daerah.⁴

Dampak dari keempat hal yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan pemerintah daerah dari sisi yuridis normatif masuk akal dan dapat diterima. Meskipun demikian seperti dikemukakan di atas, pertambangan di kabupaten luwu berlangsung bukan tanpa masalah dalam pengelolaannya banyak sekali dijumpai berbagai permasalahan yang terjadi seperti dampak terhadap lingkungan, hingga Kebijakan Pemerintah yang berdampak merugikan masyarakat, itu semua tak terlepas dari kepentingan para aktor yang terlibat dalam merumuskan sebuah kebijakan yang melahirkan dampak politik terhadap masyarakat kabupaten luwu, kenapa kemudian kebijakan yang menjadi salah satu persoalan ? meminjam kalimat dari AG Subarsono bahwa Proses kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis, aktifitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Di satu pihak memang pertambangan di daerah adalah kegiatan legal dan merupakan perwujudan dari desentralisasi urusan pembangunan. Pada rezim Orde Baru urusan itu bersifat sentralistik, tetapi setelah reformasi sampai tahun 2019 hal itu didesentralisasi menjadi urusan otonomi daerah di

⁴ Adrian Sutedi. 2011. Good Corporate Governance. Jakarta: Sinar Grafika.

Indonesia, hingga pada akhirnya sekarang ini kembali menjadi bersifat sentralistik. Di lain pihak seperti dikemukakan di atas pertambangan di daerah berdampak menimbulkan konflik kepentingan, selain itu tidak ada sama sekali ketentuan hukum yang menyatakan bahwa daerah-daerah wajib atau harus melakukan pertambangan. Demikian pula tidak ada ketentuan yang menyatakan dengan tegas bahwa kebijakan pertambangan harus dilakukan secara simetris, sama atau seragam dengan daerah-daerah lain di Indonesia.

Pilihan kebijakan pertambangan di daerah, khususnya di kabupaten luwu, dilakukan melalui pertimbangan-pertimbangan tertentu. Pertama, pemerintah daerah dipengaruhi oleh kebijakan nasional dibidang pertambangan, sehingga kesan yang timbul adalah "asal mengeluarkan kebijakan (termasuk kesejahteraan masyarakat). Padahal hadirnya pertambangan harus melihat urgensi dan dampaknya bagi masyarakat dan lingkungan hidup". Karakteristik daerah dan permasalahan lain yang lebih urgen dipecahkan dan tidak dipertimbangkan dalam mengeluarkan kebijakan itu. Kedua, eforia otonomi daerah atau pemahaman desentralisasi yang tak terkendali mendorong pemerintah daerah terobsesi dengan pertambangan di daerah demi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tampaknya yang ini menjadi faktor utama yang mendorong dilakukanya pertambangan di daerah. Ketiga, ada motif mencari keuntungan bagi diri sendiri, unsur politik dan popularitas pejabat daerah dan kebijakannya demi tujuan-tujuan politik sesaat. Kebijakan pertambangan di daerah terkesan lebih berpihak kepada investor daripada

kepada rakyat yang secara keseluruhan masih miskin atau tertinggal dibandingkan dengan daerah lain. Dari sini dapat muncul ketidakadilan sosial bagi rakyat daerah yang bersangkutan yang dapat berujung pada konflik-konflik horizontal dan vertikal.

Kebijakan pertambangan memang bukan sesuatu yang tidak boleh dikeluarkan oleh pemerintah daerah, atau pertambangan sendiri bukan sesuatu yang tidak boleh dilakukan di daerah. Pertambangan dapat saja dilakukan di daerah dan kebijakan untuk itu dapat saja dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Namun, pertimbangan-pertimbangan yang lebih rasional, efektif dalam konteks keadilan, kemasyarakatan (sosiologis), karakteristik geografis, potensi ekonomi yang lain yang belum digali dan kepentingan ekologis perlu dimiliki pemerintah daerah dan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan pertambangan. Khususnya untuk daerah kabupaten luwu, kebijakan pertambangan perlu menjadi perhatian penting bagi pemerintah daerah hal ini memiliki konsekuensi pada pola pengelolaannya secara kelembagaan yang tidak saja berdimensi pada dimensi sosial ekonomi, ataupun aspek legal semata, tetapi juga terhadap dimensi politiknya. Seperti yang ada saat ini ialah perusahaan tambang emas PT Masmindo Dwi Area yang keberadaannya sudah 40 tahun beraktivitas di Latimojong, sampai saat ini belum ada kejelasan perusahaan tersebut akan melakukan produksi tambang emas, hal ini menjadi pertanyaan besar bagi pemerintah daerah karena kurun waktu yang sangat lama, keberadaannya

berdampak merugikan masyarakat serta daerah, sebab 40 tahun melakukan eksplorasi tanpa ada timbal balik yang didapat masyarakat dan daerah bahkan PT Masmindo Dwi Area diduga dari segala aktivitasnya di Latimojong karena sudah banyak emas diambil dengan dalih penelitian.⁵

Selama puluhan tahun, perusahaan tambang emas ini diduga melakukan eksploitasi berkedok eksplorasi sehingga sangat merugikan masyarakat Luwu, Dugaan adanya kegiatan eksploitasi emas Latimojong oleh PT Masmindo, karena banyaknya sample material yang digali dari perut bumi Latimojong, dengan kedalaman berbeda, kedalamannya ratusan meter dengan pengeboran. Eksploitasi berkedok eksplorasi yang sudah berlangsung lama di Latimojong, Berbagai sample material mengandung emas hasil pengeboran tersebut, disimpan di beberapa gudang penyimpanan. Sample-sample tersebut disimpan menggunakan kayu dan kotak aluminium. Dugaan ini diperkuat dengan dilarangnya warga memasuki gudang penyimpanan tersebut.⁶ Dalam kenyataan, masih dilekati oleh kepentingan oknum pemerintah, Kepentingan pemerintah ini dibuktikan dengan mengawal pembebasan lahan dengan membentuk tim taksasi harga pembebasan lahan, tujuannya ialah untuk memudahkan akses transportasi, Pemkab Luwu akan

⁵ Koran Seruya, 2020, <https://koranseruya.com/tidak-jelas-kapan-akan-eksploitasi-emas-luwu-ridwan-bakokang-pt-masmindo-harus-buka-ke-publik.html>

⁶<https://koranseruya.com/presidium-dkn-duga-emas-luwu-di-latimojong-sudah-lama-ditambang-dr-maman-pt-masmindo-perlu-beri-penjelasan-ke-publik.html>

bekerjasama PT MDA untuk membenahi infrastruktur jalan. Kepala Bidang Jembatan dan Jalan Dinas PUPR Usdin, ST mengatakan bahwa terkait rencana PT. Masmindo Dwi Area menggunakan jalan aset milik pemda luwu adalah merupakan keuntungan bagi pemda luwu, Keuntungan yang dimaksud adalah adanya kontribusi dana sebesar 67 Miliar, penguatan jalan, dan pemeliharaan fisik jalan.

Namun pemerintah harusnya melihat bahwa persoalan tambang bukan hanya bicara mengenai infrastruktur jalan melainkan terpenting ialah kesejahteraan masyarakat dan pemerataan keadilan apalagi perusahaan tersebut dilihat dari keberadaannya yang sangat lama jelas dengan timbal balik yang didapat pemerintah saat ini jauh dari kata adil, hal tersebut diduga karena lemahnya pengawasan dan adanya pengaruh distribusi kekuasaan kelompok – kelompok penekan (aktor) kepada instansi pemerintah. Tak hanya itu partisipasi masyarakat juga menjadi sesuatu yang penting dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah, mengingat tata kelola tambang selama ini masih menjadi masalah besar di daerah dan belum sebanding dengan manfaat kehadirannya, kebermanfaatannya sumber daya alam pertambangan yang dapat dinikmati masyarakat hanya sebatas teori yang dikemukakan undang-undang, pelaku usaha tambang serta pemerintah sebagian besar mementingkan keberlangsungan pribadi dan kepentingan kelompok semata. Apa yang terjadi di kab. Luwu adanya perusahaan tambang emas PT Masmindo Dwi Area menjadi contoh kebijakan yang tak rasional.

Sehingga penulis melihat berdasarkan Latar belakang masalah di atas,

maka penulis mengangkat permasalahan sebagai berikut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian mengenai Politik Kebijakan Pengelolaan Tambang Emas PT Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu. Di rumuskan pertanyaan sebagai berikut:

1. Mengapa PT Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu diberikan kebijakan perluasan wilayah pengelolaan tambang emas ?
2. Bagaimana dampak kebijakan perluasan wilayah pengelolaan tambang emas PT Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu ?

2.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian secara umum mengkaji tentang politik kebijakan perluasan wilayah pengelolaan tambang berdasarkan keterlibatan aktor dan dampak politik yang dihasilkan pada usaha penambangan emas PT Masmindo Dwi Area di kabupaten Luwu.

Secara Khusus Tujuan penelitian adalah untuk :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis keterlibatan aktor pada kebijakan perluasan wilayah pertambangan emas PT Masmindo Dwi Area.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis dampak politik dari hasil kebijakan perluasan wilayah pengelolaan pada pertambangan emas PT Masmindo Dwi Area.

2.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaatnya, penelitian ini diharapkan menjadi bahan bagi pemerintah untuk melahirkan sebuah kebijakan yang lebih melihat keuntungan pada wilayah/daerah dan masyarakat terhadap usaha pertambangan dan sebagai bahan untuk melakukan pengawasan pertambangan guna mencegah konflik vertical dan horizontal, mencegah kerusakan lingkungan di kabupaten luwu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis membahas uraian teori dan konsep yang dijadikan landasan penelitian. Teori terkait ialah Politik kebijakan dan Teori Aktor. Pada bab ini juga penulis membahas penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini dan juga membahas kerangka pemikiran.

2.1. Politik Kebijakan

Politik kebijakan disepadankan dengan kata bahasa Inggris yaitu *policy*. Adapun dalam kajian teori ini mengambil pengertian bahwa politik kebijakan. Dalam mengartikan tidak dapat terlepas dari kebijakan publik atau *public policy*. Politik kebijakan disini adalah bagian bidang dari kajian kebijakan publik namun lebih kepada aspek politik bagaimana kebijakan publik tersebut lahir. Begitupun Hoogerwerf menyebutkan bahwa objek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah proses terbentuknya serta akibat akibatnya. Yang dimaksud dengan kebijakan umum (*public policy*) di sini menurut Hogewerft ialah, membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewuste vormgeving aan de samenleving door middel van machtsuitoefening*).⁷ Pada hakikatnya teori politik kebijakan tidak terlepas dari teori kebijakan publik yang merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan suatu

⁷ Budiardjo, Miriam (2008). Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama

pekerjaan/kepemimpinan dan cara bertindak.⁸ Dalam kehidupan suatu Negara, pemerintahan, organisasi pada umumnya akan mengenal konsep kebijakan karena kebijakan berkaitan dengan pengambilan keputusan yang didalamnya bermakna melanjutkan suatu tindakan untuk melakukan atau tidak melakukan atau ada perintah dan larangan melakukan tindakan.

Kebijakan publik dalam praktiknya tidak lepas dari fungsi aparat pemerintahan dalam mengatur setiap kegiatan masyarakat, mulai dari kegiatan dagang, perjanjian kerja, pendidikan, kesehatan, perizinan pertambangan dan lain-lain semuanya diatur dalam kebijakan yang tertuang dalam uud, peraturan pemerintah hingga peraturan daerah. Dengan kata lain fokus utama dari kebijakan publik ialah pelayanan masyarakat. Hal tersebut menjadi upaya pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

Menyeimbangkan peran Negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak retribusi dan menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanah konstitusi.⁹ Pemerintah berkewajiban mengatur keseimbangan antara kelompok di wilayah mereka, agar kesenjangan sosial dapat terkendali. Namun pemerintah dalam membuat kebijakan publik haruslah bersifat plural, artinya keputusan yang diambil tidak

⁸ Departemen Pendidikan Nasional. 2007. Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi 3. Jakarta : Balai Pustaka

⁹ Endang Soentari di Sahya Anggara. Kebijakan Publik.(Cv.Pustaka Setia. 2018) hal 2

boleh hanya mementingkan suatu kelompok dan mengabaikan kelompok yang lain.

Pada hakikatnya fungsi utama pemerintah mengatur kehidupan masyarakat di negara mereka ialah menjamin bahwa setiap masyarakat mendapatkan hak mereka dengan utuh, menghilangkan diskriminasi sosial dan ekonomi. Namun dalam implementasinya kadang kebijakan Publik yang tertuang dalam undang-undang dan peraturan mengalami berbagai masalah yang cukup kompleks. Berdasarkan masalah yang muncul dalam implementasinya maka dari itu study tentang Politik kebijakan pun diciptakan, sebagai upaya masyarakat dalam memantau setiap manufer politik yang dilakukan oleh pemerintah yang berpotensi merugikan orang orang banyak. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu hukum. Namun tidak hanya terbatas pada hukum itu sendiri, peran kebijakan publik yang sentral harus dipandang secara utuh. Hingga saat ini ada banyak ahli yang mencoba untuk mendefinisikan Kebijakan Publik secara utuh. Namun penulis menggunakan pendapat dari James E. Anderson dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2010) sebagai rujukan utama. Dan menggunakan beberapa pendapat ahli yang sejalan dengan James E. Anderson sebagai penjelas.

James E. Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.¹⁰ Konsep

¹⁰ Winarno, Budi. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo, 2002.

kebijakan ini penulis anggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada.¹¹ James E. Anderson juga mengemukakan kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (*those policies developed by governmental bodies and officials*).

Penulis juga menggunakan pendapat yang mengarah pada Karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut Easton sebagai “otoritas” dalam sistem politik yaitu para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya. Selanjutnya Easton menyebutkan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu adalah orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu di mana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari yang diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama kurun waktu tertentu.¹²

Ada beberapa fokus dalam politik kebijakan pertama ialah perancangan

¹¹ Suharno. 2010. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Yogyakarta: UNY Press.

¹² Agustino, Leo. 2006. Dasar-dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV. Alfabeta. Hal. 24-28.

kebijakan publik. Kegiatan ini ialah melihat proses perancangan kebijakan publik oleh wakil rakyat atau perangkat pemerintahan. Ada beberapa tahap dalam merancang pertama ialah Menampung semua aspirasi masyarakat sangat diperlukan dalam menyusun sebuah kebijakan, selanjutnya peran aktif pemerintah dalam menyeleksi kebutuhan masyarakat tersebut berdasarkan kondisi masyarakat, kedua hal tersebut adalah langkah-langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam proses penyusunan kebijakan.

Pada tahap kedua kepekaan pemerintah dalam menyusun kebutuhan masyarakat akan menjadi penentu batasan-batasan yang akan diterapkan pada sebuah kebijakan yang berhubungan langsung dengan kehidupan masyarakat sedangkan jika berkaitan dengan swasta dan pemerintah kebijakan akan berkaitan erat dengan untung rugi yang bisa terjadi antara pemerintah dan pihak swasta. Pengambilan keputusan kebijakan adalah hasil politik oleh sebab itu kebijakan publik adalah salah satu disiplin ilmu politik yang menggunakan metode pengkajian argumentasi politik untuk menghasilkan sebuah kebijakan.

A. Ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan, yang oleh David Easton disebut, orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki, dan lain sebagainya. Penjelasan tersebut membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan publik yang sekaligus

merupakan ciri-ciri dari kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi ataupun menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah

untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

B. Jenis Kebijakan Publik

James Anderson misalnya menyampaikan kategori tentang kebijakan publik sebagai berikut:¹³

1. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan, kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut akan dijalankan.
2. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
3. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkret pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah

¹³ *Ibid.* 25

kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

C. Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Publik

Beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:¹⁴

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan berbagai alternatif yang akan dipilih hanya berdasarkan penilaian rasional, namun proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari kehidupan dunia nyata.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme).

Para administrator biasanya cenderung mengikuti kebiasaan lama sekalipun keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai suatu kesalahan dan perlu diubah.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak

¹⁴ Islamy, M. Irfan. 2000. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta. Sinar Grafika

dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Pembuatan keputusan seringkali dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan.

Sedangkan menurut James E. Anderson menemukan beberapa nilai yang melandasi tingkah laku para pembuat keputusan¹⁵, yaitu:

1. Nilai-nilai politik dalam arti keputusan tersebut dibuat berdasarkan kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.
2. Nilai-nilai organisasi, dalam arti keputusan tersebut dibuat berdasarkan nilai-nilai yang dianut organisasi.
3. Nilai-nilai pribadi, dalam arti keputusan tersebut dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, dan reputasi, kekayaan.

¹⁵ *Ibid.*

4. Nilai-nilai kebijakan, dalam arti keputusan tersebut dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan.
5. Nilai-nilai ideologis, dalam arti keputusan tersebut didasarkan pada nilai ideologi, misalnya nasionalisme dapat menjadi alasan pembuatan kebijakan dalam dan luar negeri.

Apa yang dikatakan Anderson terkait nilai yang melandasi tingkah laku para pembuat keputusan sejalan yang disampaikan oleh Grindle, menyatakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Grindle melihat bahwa kebijakan merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.¹⁶ Singkatnya, yakni Analisis kebijakan dimana meneliti sebab, akibat, kinerja dan program publik. Kebijakan tersebut sangat diperlukan dalam praktek pengambilan keputusan di sektor publik, dan karenanya dibutuhkan oleh para politisi, konsultan, dan pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Oleh Grindle dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Menurut Grindle, keberhasilan suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.¹⁷

¹⁶ Grindle, Merilee S. (Ed). 1980. *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.

¹⁷ Ibid hlm 7-15

Isi implementasi meliputi : (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. (2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle yaitu :

A. isi kebijakan

1. Kepentingan kelompok sasaran
2. Tipe Manfaat
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Letak pengambilan keputusan
5. Pelaksanaan program
6. Sumberdaya yang dilibatkan

B. lingkungan implementasi

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tangkap

Dari faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan kemudian menghasilkan hasil kebijakan yakni :

- a. Dampak pada masyarakat, individu dan kelompok

b. Perubahan dan penerimaan masyarakat.

Dari berbagai uraian tentang politik dan kebijakan negara di atas terdapat keterkaitan yang saling memengaruhi. Sebuah kebijakan negara tidak lahir dari ruang yang steril, sehingga kebijakan publik lahir dari kepentingan politik dibaliknya. Adanya pengaruh dari luar serta keputusan dibuat tak terlepas dari nilai-nilai politik berdasarkan kepentingan politik dari aktor, maka jelas bahwa kebijakan tak hanya lahir sendiri melainkan dipengaruhi oleh kepentingan aktor.

2.2. Teori Aktor

Di dalam pembahasan tentang kebijakan publik, Aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi Aktor dan kelembagaan inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas. Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.¹⁸ Secara lebih makro konsep James Anderson adalah diungkap bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap

¹⁸ Muhlis Madani, Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik (Yogyakarta: Graha Ilmu: 2011) 36-37

kebijakan. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Dengan demikian dapat dipahami bahwa makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interrelasi di dalam setiap tahapan proses kebijakan publik. Merekalah pada dasarnya yang menentukan pola dan distribusi kebijakan yang akan dilakukan oleh birokrasi yang di dalam proses interaksi dan interrelasinya cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifatnya yang harmoni dalam proses itu sendiri.¹⁹

Dalam perspektif lain sebagaimana ditegaskan oleh Anderson bahwa model atau tipe pengambilan kebijakan dikaitkan dengan proses pembahasannya dalam agenda kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga bentuknya, yaitu :

1. pola kerjasama (*bargaining*),
2. persuasif (*persuasion*), dan
3. pengarahan (*commanding*).

Anderson menegaskan bahwa proses *bargaining* dapat terjadi dalam tiga bentuknya yaitu :

1. negosiasi (*negotiation*),
2. saling memberi dan menerima (*take and give*) dan
3. kompromi (*compromise*).

¹⁹ *Ibid.*37

Sesungguhnya penjelasan bargaining berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian (sharing) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem pembahasannya. Dengan demikian negosiasi menjadi langkah awal untuk membentuk opini dan mengarahkan aktor untuk melakukan langkah negosiasi. Setelah proses negosiasi antar aktor terjadi dalam posisi yang berbeda diantara aktor, maka prinsip saling memberikan dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan yang dibahas dalam forum aktor yang terlibat. Pada akhirnya proses itu akan berujung pada proses kompromistik dimana masing-masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep atau ide aktor yang lainnya sehingga dapat diputuskan kebijakannya.

Anderson. Demikian pula pandangan Winarno bahwa kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif, sementara itu kelompok non formal dapat terdiri dari:

1. Kelompok kepentingan (interest groups), seperti kelompok buruh dan kelompok perusahaan.
2. Kelompok partai politik.
3. Warga negara individual.

Kelompok besar tersebut jika dianalisis secara lebih detail maka Aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan

kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

1. Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (authoritative).
2. Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi.

Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga Legislatif, Eksekutif Dan Yudikatif. Sedangkan kelompok ke dua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada.

Pada kelompok kedua inilah seringkali wujudnya dapat berupa :

1. Kelompok kepentingan,
2. aktor partai politik,
3. aktor para ahli dan sarjana atau enterpreneur serta para intelektual yang ada.

Aktor-aktor Yang Terlibat Dalam Proses Kebijakan Publik Pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah :

1. Pemerintah

Pemerintah merupakan abdi masyarakat, maka hendaknya pemerintah dalam mengambil setiap kebijakan harus memperhatikan kepentingan orang banyak (masyarakat atau rakyat). Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA), Dinas Lingkungan hidup.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD memiliki peranan yang penting sebagai perwakilan rakyat dalam menyalurkan aspirasinya. DPRD haruslah tetap menjadi cerminan masyarakat yang diwakilinya dalam membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan hidup orang banyak (rakyat), sehingga untuk dapat memenuhi keinginan tersebut DPRD harus melakukan komunikasi dengan masyarakat guna mencari masukan dalam proses perumusan. Hal ini dimungkinkan dalam rangka mencari serta menggali apa yang menjadi keinginan masyarakat.

3. Tokoh Masyarakat

Peran serta tokoh masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sangat diharapkan peran aktifnya secara tidak langsung karena tokoh masyarakat adalah salah satu tempat masyarakat untuk menyampaikan segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, tokoh masyarakat merupakan orang yang sangat disegani dan dihormati oleh pemerintah. Tokoh masyarakat yang dimaksud adalah pimpinan atau yang dituakan.

4. Media Massa

Media dapat ikut berperan dalam proses pengambilan suatu kebijakan, karena media mengupas atau mengangkat isu-isu yang sedang hangat dibicarakan oleh masyarakat dan pemerintahan.

5. Kelompok Kepentingan

Didalam membuat suatu kebijakan pemerintah terkadang harus berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang tersembunyi, dimana kekuatan-kekuatan tersebut memanfaatkan keadaan yang tidak tertata dengan

baik.kelompok kepentingan tersebut dengan kata lain adalah kekuatan-kekuatan tersembunyi seperti organisasi masyarakat, preman dan organisasi informal.

Oleh karena itu, penulis dapat simpulkan bahwa yang dimaksud dengan politik kebijakan adalah keputusan atau tindakan yang diambil oleh aktor yang berkenaan dengan masalah atau kepentingan tertentu untuk mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat.

2.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi landasan pemikiran penulis dalam melakukan penelitian mengenai Politik kebijakan pengelolaan tambang emas PT Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu. Penelitian tersebut dijadikan sebagai referensi dan pembanding dalam proses penelitian. Beberapa penelitian terdahulu yang disajikan disini adalah penelitian yang terkait dengan politik kebijakan pengelolaan pertambangan. Penelitian terdahulu yang dapat dijadikan landasan yaitu:

1.2.1.Penelitian ini dilakukan oleh Tri Hayati (2011) dengan judul perizinan pertambangan di era reformasi pemerintahan daerah studi tentang perizinan pertambangan timah di pulau Bangka. Dari hasil penelitian dapat diperoleh bahwa kabupaten dan kota memiliki urusan pemerintahan dalam urusan pertambangan secara eksklusif (penuh/ utuh), termasuk kewenangan dalam pemberian perizinan pertambangan secara luas dan bukan hanya dalam bahan galian golongan c saja seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Peraturan

Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 mengatur kewenangan Menteri, Gubernur dan Bupati/ Walikota dalam pemberian izin pertambangan berdasarkan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999. Sesungguhnya baik dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya menetapkan urusan pertambangan bukanlah urusan wajib yang diserahkan kepada daerah kabupaten/ kota secara eksklusif, tetapi sebagai urusan pilihan dalam kategori concurrence power diantara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

1.2.2 Penelitian yang dilakukan oleh Prayudi (2016) dengan judul penelitian Partisipasi politik masyarakat dalam kebijakan pengelolaan sumber daya alam (Studi tentang Konsultasi Publik Masalah Pertambangan di Provinsi Bangka-Belitung dan Provinsi Kalimantan Timur). Di tengah desentralisasi pengelolaan SDA pertambangan, pusat menilai bahwa keleluasaan daerah telah menyimpang dari tujuan semula meningkatkan kesejahteraan daerah. Tidak transparannya kebijakan pemda terhadap SDA dianggap merupakan salah satu pintu masuk terjadinya penyimpangan kekuasaan atau konsesi atas kebijakan pemda tertentu.

Fenomena politik kepentingan demikian dalam bentuk konsesi izin tambang, posisi masyarakat cenderung lemah terhadap kebijakan yang diambil oleh pemda menyangkut pengelolaan sumber daya alam, seperti halnya mengenai pertambangan. Padahal, dari segi substansi sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, kedudukan partisipasi masyarakat cenderung

diperkuat. Point penguatan kedudukan tersebut adalah adanya ketentuan dari pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi masyarakat. Meskipun sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 telah mengalihkan kewenangan dibidang pertambangan di bawah provinsi, tetapi secara politis provinsi tidak meninggalkan begitu saja pihak bupati dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, termasuk dibidang pertambangan. Pengaturan menyangkut perizinan, seperti halnya antara lain baik berupa pembaruan izin, perpanjangan maupun yang baru sebagai peningkatan dari sifat kegiatan tambang, eksplorasi, dan produksi, hingga tahapan proses penjualannya, provinsi melalui dinas pertambangan dan energinya tetap memperoleh rekomendasinya dari pihak bupati setempat.

Langkah provinsi tersebut dengan alasan mengingat bupati/walikota adalah sebagai pemilik dari pengelolaan kewenangan di kabupaten/kota. Adapun keputusan mengenai perizinannya sendiri memang pada akhirnya diambil berdasarkan kewenangan dari gubernur. Meskipun pemda provinsi memegang keistimewaan tertentu atas pengelolaan pertambangan, namun tidak berarti potensi alam dan asset daerah telah terdata secara baik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pengelolaan sektor tambang di Bangka Belitung menjadi komoditi untuk kepentingan segelintir kalangan dan belum menjangkau peningkatan kesejahteraan masyarakat. Fenomena ini merupakan konsekuensi “carut marut”nya yang luar biasa dan terjebak pada kondisi ilegalisasi.

Belum ada kebijakan yang jelas dari Pemda dalam memfasilitasi untuk mencari jalan keluar pertambangan Bangka Belitung terlepas dari kondisi illegal. Dominasi elit. Fenomena pertambangan tidak pernah dapat dilepaskan dari aspek penguasaan aktor-aktor elit yang memainkan peranan dalam industri pertimahan. politik ketidakpastian. Kecenderungan menunjukkan bahwa aktor elit daerah, negara, dan pengusaha menyenangi kondisi ketidakpastian atas regulasi pertimahan yang menyebabkan eksplorasi terus berlangsung sejalan dengan ketidakpastian, dan disparitas ekonomi terus berjalan.

1.2.3. Penelitian yang dilakukan oleh Lukman Baihaqi (2013) dengan judul penelitian Ekonomi-Politik Kebijakan Impor Garam Indonesia Periode 2007-2012. Indonesia memiliki kebijakan impor garam. Kebijakan tersebut merupakan hasil pertarungan kepentingan dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, PT. Cheetham Garam Indonesia, dan Asosiasi Petani Garam Indonesia. Dalam pertarungan kepentingan, Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian mendukung PT. Cheetham Garam Indonesia.

Sementara itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan mendukung Asosiasi Petani Garam Indonesia. Kebijakan Indonesia saat ini lebih memilih melakukan impor garam dibandingkan dengan meningkatkan produktivitas petani garam. Hal tersebut membuat Indonesia bergantung kepada impor garam. Ada dua hal yang perlu digarisbawahi dari apa yang dipaparkan oleh Thomas Oatley. Hal yang pertama adalah interests (kepentingan) dan yang

kedua adalah political institutions (institusi politik). Terdapat interaksi diantara dua hal tersebut yang menyebabkan terciptanya suatu kebijakan pemerintah.

a. Interests (kepentingan) Kepentingan merupakan suatu tujuan atau sesuatu yang ingin dicapai oleh aktor-aktor tertentu yang terlibat dalam sistem politik.

Dengan menggunakan suatu kebijakan tertentu, aktor-aktor tersebut berharap kepentingannya bisa tercapai atau terpenuhi. Kepentingan aktor tersebut bisa tercermin dalam usulan kebijakan atau tindakan yang akan diambil oleh pemerintah. Suatu aktor akan memperjuangkan kebijakan tertentu agar kepentingannya bisa tercapai. b. Political Institutions (institusi politik) Terjadi pertarungan kepentingan antar aktor untuk menciptakan suatu kebijakan tertentu. Dan kebijakan yang akan diambil tersebut tergantung kepada institusi politik yang terdapat dalam suatu negara. "Political institutions establish the rules governing the political process." (Oatley, 2006). Institusi politik menentukan bagaimana sebuah keputusan diambil setelah terjadi pertarungan kepentingan.

1.2.4. Penelitian ini dilakukan oleh Dona Fauziah (2017) dengan judul penelitian Ekonomi politik: Relasi pemerintah daerah dan masyarakat dalam kasus pertambangan emas tanpa izin di desa petapahan kecamatan gunung toar kabupaten kuantan singingi tahun 2013-2015, Eksploitasi pertambangan emas secara ilegal dengan logika kapitalisme menyebabkan daerah Kabupaten Kuantan Singingi akan terus mengalami kerusakan lingkungan. Keinginan untuk mendapatkan keuntungan dari sektor pertambangan emas ilegal ini

seringkali menghalalkan berbagai cara baik secara tersembunyi maupun secara terbuka.

Penambangan emas di Kabupaten Kuantan Singingi dilakukan secara ilegal, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi melalui Bupati Kuantan Singingi mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 13 tahun 2013 atas tidak berlakunya lagi Surat Keputusan Bupati Nomor 283 Tahun 2006 tentang Pembentukan Tim Terpadu Penertiban Pertambangan Tanpa Izin (PETI) di Kabupaten Kuantan Singingi pada tanggal 03 Januari 2013 menunjukkan bahwa terdapat pihak-pihak yang memiliki kepentingan dan kewenangan dalam penertiban aktivitas penambangan emas ilegal, misalnya Bupati Kuansing, Komandan Kodim, Kapolres, Kepala Dinas ESDM dan Staff, Kepala Satpol PP, Kabid Perlindungan Masyarakat BKPBBM, Camat setempat, Kepala Desa dan Tokoh Masyarakat.

Berdasarkan sebaran luas kandungan emas di Kabupaten Kuangan yang dikeluarkan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Kabupaten Kuantan Singingi, diketahui kandungan emas aluvial di Desa Petapahan Kecamatan Gunung Toar berada pada WPR 2 atau seluas 87,21 Ha. Hal ini sejalan dengan data penindakan PETI yang tercatat di Polres Kuantan Singingi tahun 2015 dan 2016 mengenai penyidikan aktifitas para pelaku PETI di Petapahan, penulis tidak menemukan laporan penyidikan pelaku PETI kelompok besar yang menggunakan alat berat excavator dalam kegiatan penambangan emas secara liar di Desa Petapahan Kecamatan Gunung Toar.

Menanggapi hal ini pengurus LSM Satuan Regenerasi Andalan Rakyat

(satradar) Firdaus sangat menyayangkan sikap Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi yang dianggap melakukan konspirasi dengan oknum aparat hukum. Gejala konspirasi di antara pengusaha dan penguasa, dalam kajian ekonomi politik, disebut dengan istilah perilaku perburuan rente (rent seeking behaviour). Perilaku semacam ini sudah berlangsung sangat lama di Indonesia. Kegiatan penambangan emas ilegal di Kabupaten Kuantan Singingi memberikan berbagai persoalan, baik masalah lingkungan maupun masalah kepentingan ekonomi politik. Masalah lingkungan tentu saja terjadi karena para kelompok penambang emas ilegal terus menerus melakukan penggalian dan bahan kimia yang digunakan akan mencemari lingkungan hidup mayoritas masyarakat Kabupaten Kuansing.

Kepentingan ekonomi politik sangat besar peranannya dalam kegiatan penambangan emas tanpa izin, dimana terdapat pihak-pihak yang meraih keuntungan penambangan emas ilegal baik masyarakat penambang dengan pemodal, pemodal dengan aparat penegak hukum, dan pemerintah yang membuat larangan atau kebijakan. Hal ini tentu saja berdampak pada praktek-praktek eksploitasi sumber daya alam yang dilakukan oleh masyarakat atau kelompok individu yang berkepentingan. Pada pihak yang meraih keuntungan tidak hanya diperoleh oleh kelompok penambang, akan tetapi juga terdapat pihak yang memiliki kekuatan untuk melindungi pelaku PETI. Para penambang memang menghasilkan emas, tapi itu hanya menguntungkan sekelompok oknum masyarakat.

Siapa Mendapat Apa: Penguasa dan Pengusaha Pengusaha dan

penguasa memiliki hubungan yang cukup dekat karena keduanya memiliki hubungan yang saling menguntungkan dan menunjang hubungan ini ibarat mata uang dengan dua sisinya. Sehingga hubungan mereka harus mesra dan terjalin dengan baik guna saling melindungi. Seorang penguasa yang berkuasa sangat membutuhkan pengusaha untuk memajukan ekonomi dengan menciptakan pasar atau market. Penguasa selalu berhubungan dengan kekuasaan yakni mengatur orang banyak dengan sejumlah aturan dan kebijakan sedangkan pengusaha cenderung bergelut padabidang ekonomi dan hanya berfikir bagaimana mengumpulkan uang sebanyak-banyak karena selalu berorientasi pada keuntungan.

Pertambangan merupakan salah satu bidang yang sangat penting dalam menunjang perekonomian di sebagian besar daerah di Indonesia. Tidak terkecuali di Kabupaten Kuantan Singingi yang sejak awal keberadaannya telah menjadikan sektor pertambangan menjadi salah satu penopang utama dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dilihat dari besarnya sumbangan bidang Pertambangan dalam Penerimaan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi. Salah satu sektor dalam pertambangan di Kabupaten Kuantan Singingi yang dinilai memiliki prospek cukup besar adalah pertambangan emas yang sudah menggeliat diseluruh wilayah se-Kecamatan Kuansing sejak dahulunya, khususnya di Desa Petapahan Kecamatan Gunung Toar sejak tahun 2013.

Akan tetapi sektor pertambangan ini tampaknya belum memperoleh

perhatian yang cukup dari Pemerintah, hal ini dapat dibuktikan dari ketiadaan masyarakat penambang emas di Desa Petapahan Kecamatan Gunung Toar yang memiliki Izin Pertambangan Rakyat (IPR) atau Izin Usaha Pertambangan (IUP). Dengan adanya kegiatan pertambangan emas tanpa izin di Desa Petapahan telah terjadi kesepakatan terselubung antara oknum pemerintah daerah dengan pengusaha yang melakukan kegiatan penambangan emas. Adanya relasi antara pemerintah daerah dengan pengusaha terlihat jelas dari bentuk bekingan yang melibatkan aparat keamanan yakni TNI/Polri dan juga melibatkan oknum aparat desa sebagai pelindung dari kegiatan ilegal tersebut.

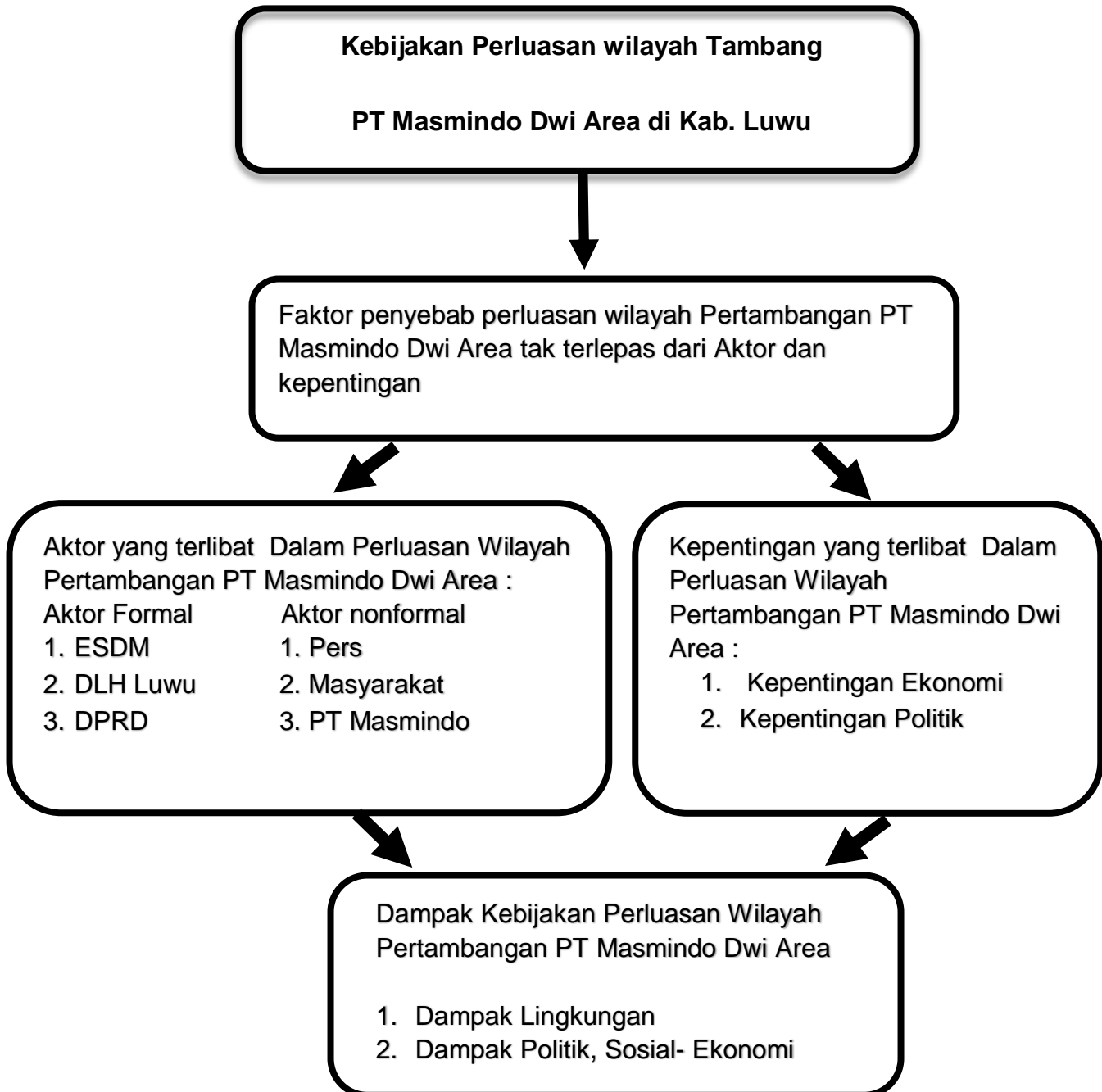
Desentralisasi yang digaungkan Pemerintah sejak era reformasi di Indonesia tidak serta membuat Pemerintah Daerah yang seharusnya memiliki peluang untuk menggali sumber-sumber pendapatan sendiri memanfaatkannya dengan baik untuk kesejahteraan daerah. Sebaliknya desentralisasi justru dianggap sebagai peluang untuk mengeksploitasi kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh suatu daerah untuk kemudian dijadikan lahan basah memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok para birokrat dalam tubuh Pemerintah Daerah itu sendiri.

2.4. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir ini disusun sebagai landasan penelitian yaitu untuk menguji teori mengenai politik kebijakan atau kebijakan publik dan aktor terhadap kebijakan perluasan wilayah pengelolaan pertambangan emas PT

Masmindo Dwi Area di Kabupaten Luwu.

Berdasarkan uraian diatas, penulis menyusun kerangka pemikiran



Gambar. 2.1 Kerangka Pikir