
**DAYA TERIMA MASYARAKAT TERHADAP KEBIJAKAN EKSPLOITASI
PENAMBANGAN PASIR BESI DI KABUPATEN LUMAJANG**

Sutomo
Ilmu Administrasi Publik
FISIP Universitas Jember

Abstrak

Penulisan ini berupaya untuk memabahas menncari solusi pemanfaatan penambangan pasir besi di wilayah Kabupaten Lumajang Jawa Timur yang dalam proses eksploitasi penambangannya mendapat tantangan yang serius dari masyarakat, terutama warga dari Desa Wotgalih Kecamatan Yosowilangun. Sedangkan di wilayah Kecamatan Pasirian juga menghadapi masalah tata kelola nilai kemanfaatan dari kegiatan eksploitasi yang dilakukan investor di tingkat masyarakat desa, terutama warga dari Desa Bago dan Desa Bades, meskipun masyarakat menerima investor untuk kegiatan eksploitasi pasir besinya. Oleh karena itu, nilai strategis tulisan ini adalah mendeskripsikan pola interaksi stakeholders dalam memperjuangkan nilai dan kepentingannya serta menemukan alternative strategi kebijakan publik yang deliberatif untuk proses penambangan pasir besi.

Kata Kunci : Masyarakat, Kebijakan, Eksploitasi Penambangan, Pasir Besi

Pendahuluan

Implementasi otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah undang-undang tersebut telah mampu memacu penyelenggara pemerintah daerah berkompetisi untuk berupaya mempercepat pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan penduduk dengan melaksanakan industrialisasi. Industrialisasi sering mengundang investor yang dalam menanamkan investasi menggunakan dua strategi, yaitu langsung dan tidak langsung tergantung strategi bisnisnya, tetapi pertimbangan nilai bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang lebih dominan dibandingkan pertimbangan lain, yakni semangat untuk memajukan pembangunan daerah. Investor datang ke daerah sering tertarik dengan potensi sumber alam daerah. Beberapa kajian menunjukkan bahwa pengelolaan pemanfaatan sumber daya daerah di era desentralisasi tidak selalu berdampak positif bagi kesejahteraan penduduk lokal. Petrasek dkk (2002) menyatakan bahwa desentralisasi mengakibatkan dampak positif dan negatif. Dalam beberapa kasus menunjukkan adanya provokasi kekerasan dan konflik. Kekerasan dan konflik tersebut merupakan akibat adanya preferensi yang pro dan kontra dan juga kegamangan akan akibat negatif eksploitasi sumber daya alam.

Kabupaten Lumajang merupakan salah satu daerah di wilayah Propinsi Jawa Timur yang berintensitas tinggi untuk memanfaatkan pertambangan dengan mengeksploitasi tambang pasir besi yang berlokasi di wilayahnya, terutama di Kecamatan Yosowilangun dan Pasirian. Sebelum penambangan pasir besi, kegiatan penambangan pasir bangunan tidaklah asing, kerana seiring dengan kesejahteraan penduduk dan preferensi terhadap rumah permanen sangat membutuhkan pasir

bangunan dari kedua wilayah kecamatan tersebut. Pasir bangunan merupakan anugrah tersendiri bagi wilayah Kabupaten Lumajang Selatan, karena memperoleh limbah muntahar lahar Gunung Semeru yang setiap tahunnya berjumlah satu juta M^3 yang kemudian dimanfaatkan oleh sebagian penduduk sebagai lahan mata pencahariannya, disisi lain lain juga diakui oleh pengguna bahwa pasir bangunan dari kedua kecamatan tersebut yang terbaik kualitasnya di wilayah Jawa Timur. Pemanfaatan ekspolitasinya hampir tidak ditemukan konflik yang berarti.

Kejadian yang harmonis dalam pemanfaatan pasir bangunan tidak berlaku bagi eksploitasi pasir besi di wilayah Kecamatan Yosowilangun dan Kecamatan Pasirian, bahkan gejala menunjukkan bahwa konflik horizontal dan vertical akan muncul manakala masyarakat Yosowilangun, terutama warga Desa Wotgalih bila membahas kehadiran investor untuk eksploitasi pasir besi. Fenomena munculnya istilah pro dan kontra terhadap kehadiran investor di wilayah tersebut hingga pada akhir tahun 2012 masih menjadi konflik horizontal dan vertical. Konflik horizontal terjadi manakala diantara penduduk yang pro dan kontra berinteraksi dalam pembahasan pemanfaatan pasir besi dari kehadiran investor baik nasional maupun internasional. Konflik vertical terjadi manakala penduduk yang menyatakan kontra berinteraksi dengan stakeholders dari unsur pemerintahan, baik pada tingkat desa hingga pemerintah daerah.

Bentuk konflik sosial dan kekerasan yang berlatar pemanfaatan sumber daya alam di daerah akan cenderung meningkat dalam era otonomi daerah, di sisi lain menunjukkan bahwa kehadiran investor dalam pemanfaatan sumber daya alam dibutuhkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah. Supramono (2012:3) karena letak potensi sumber daya mineral (sumber daya alam pertambangan) pada umumnya di daerah pedalaman (*remote areas*), maka pembukaan suatu pertambangan akan menjadi pemicu pembangunan dan pengembangan daerah tertinggal dan memberikan dampak ganda yang positif dalam berbagai sektor. Dengan demikian, eksploitasi penambangan pasir besi diharapkan dapat berjalan baik oleh pemerintah dengan pertimbangan bahwa (1) pasir besi sangat dibutuhkan oleh pemerintah untuk mengurangi impor bahan baku yang sama dari luar negeri bahkan kalau bisa Indonesia diharapkan mampu mengolahnya di dalam negeri untuk memperbaiki neraca pembayaran perdagangan luar negeri; (2) eksploitasi pasir besi diperlukan untuk mendukung pengembangan kontruksi sebagai konsekuensi dari pengembangan infrastruksur di Indonesia; (3) penambangan pasir besi diharapkan dapat membuka wilayah pedalaman, karena kenyataannya pasir besi di wilayah Lumajang berada di sepanjang pantai selatan yang secara factual termasuk pedalaman; (4) penambangan pasir besi diharapkan menambah lapangan pekerjaan baik langsung maupun tidak langsung; dan (5) eksploitasi pasir besi dapat menimbulkan pendapatan negara baik untuk pemerintah maupun pemerintah daerah.

Rumusan Masalah

Untuk mencari solusi atas kurang efektifnya kebijakan pemerintah dalam mendukung pemanfaatan pasir besi yang ditandai dengan masih tingginya konflik yang pro dan kontra serta tingginya provokasi kekerasan, maka diperlukan strategi kebijakan baru yang didasarkan pada pemahaman yang menyeluruh atas persoalan pemanfaatan penambangan pasir besi bagi *stakeholders*. Hal tersebut merupakan dasar bagi penyusunan strategi kebijakan pengelolaan tambang pasir yang dapat dijalankan secara lebih efektif dan untuk mampu memenuhi nilai-nilai yang diharapkan dan berpotensi mampu menjaga daya dukung lingkungan. Tetapi harapan tersebut akan lebih efektif

jika kita terlebih dulu menganalisis dan memahami keseluruhan pola-pola interaksi diantara para stakeholders panambangan pasir besi dan upaya apa yang dilakukannya untuk memperjuangkan kepentingannya hingga saat ini (2012), atau melakukan analisis untuk memperoleh pendeskripsian nilai public dibalik eksploitasi pasir besi di masing-masing kalangan masyarakatnya, terutama yang terkena dampak langsung, yaitu warga Desa Wotgalih Kecamatan Yosowilangun, warga Desa Bades dan Desa Bago Kecamatan Pasirian. Hal tersebut menjadi urgen manakala nilai public yang diharapkan dipenuhi oleh masyarakat bisa jadi bervariasi meskipun penyebabnya sama, yaitu kehadiran investor dalam kegiatan eksploitasi pasir besi. Bukankah telah kita dengar bahwa lain lubuk lain ikannya, apalagi lain sumber daya manusianya. Untuk itu perlu dikaji dengan landasan rumusan masalah sebagai berikut : **Bagaimana pola interaksi para stakeholders dalam memperjuangkan nilai-nilainya dalam proses pemanfaatan tambang pasir besi di Kabupaten Lumajang.**

Kerangka Teoritis

Desentralisasi politik, demokratisasi dalam kehidupan masyarakat, keterbukaan informasi yang didukung oleh kemajuan teknologi informasi membuat kesadaran warga negara semakin meningkat, sehingga aktualisasi nilai-nilai kehidupan yang dinilai lebih baik relatif mudah diekspresikan ke pihak lain, relatif tipisnya sekat-sekat antar sektor dan keterbatasan sumber daya dalam diri pemerintah mendorong pembuatan kebijakan publik tidak lagi mendominasi proses-proses kebijakan publik dengan segala bentuknya. Keterbukaan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan yang berkaitan dengan tanah merupakan instrumen penting dalam implementasi kebijakan pertambangan umum, karena nilai tanah bagi penduduk tidak sekedar mempunyai nilai ekonomi saja. Suparmoko (2012:136) penggunaan yang terbaik untuk tanah sesungguhnya tergantung pada penilaian si pemilik tanah (atau yang disertai mengolah tanah) sendiri, apakah itu dinilai dengan uang, atau dengan nilai yang tak dapat diraba (intangible) seperti nilai-nilai social. Selanjutnya, penggunaan yang terbaik dan tertinggi ini tergantung pula pada kapasitas penggunaan dari tanah itu serta tungi rendahnya permintaan terhadapnya. Artinya, ketika penambangan umum semisal pasir besi yang berada dalam tanah tidak memperhatikan daya terima penduduk sekitar maka sangat mungkin akan mengalami kegagalan, karena bagi penduduk tanah tidak saja mempunyai nilai ekonomi, tetapi juga sarat dengan nilai-nilai social yang sulit untuk dinominalkan. Apalagi jika penduduk memandang bahwa tanah juga mempunyai nilai perlindungan kehidupan mereka. Pemanfaatan tanah dan eksploitasi sumber daya alam didalamnya tidak bisa dilepaskan dengan penduduk disekitarnya. Nugroho dan Dahuri (2012:229) pengembangan partisipasi masyarakat perlu diarahkan untuk menggali dan mengidentifikasi potensi ekonomi menuju peningkatan produktivitas dan pelestarian lingkungan. Lebih dari itu, peningkatan partisipasi masyarakat akan menghasilkan aliran informasi, benefit dan akses yang setara terhadap produk dan jasa dari system produksi yang menggunakan lahan pertanian.

Kebijakan publik untuk pemanfaatan sumber daya alam pada dasarnya untuk memperoleh manfaat yang dapat berdampak positif bagi semua pelaku (pemerintah, pengusaha dan masyarakat) serta ramah lingkungan, sehingga yang diperlukan adalah adanya interaksi untuk menemukan nilai-nilai bagi mereka dan mampu menjaga kelestarian lingkungan. Oleh karenanya diperlukan *the countervailing force model* yang dapat dipergunakan sebagai ajang dialog dan menemukan titik temu akomodasi nilai dan kepentingan aktor dalam hubungan bisnis, pemerintah dan masyarakat yang berproses

resiprokal. Wakil dari masyarakat dipilih diantara atau oleh elemen-elemen penting yang ada di masyarakat, meskipun itu dilalui dengan pertukaran pengaruh diantara mereka, sehingga dapat mengurangi atau mengganti atau mengurangi adanya dominasi dalam interaksi yang sepihak Steiner & Steiner (2003:14-15). Selanjutnya dua sarjana tersebut mengajukan empat kesimpulan, yaitu :

- a) Perusahaan (sektor privat) mempunyai kemampuan integrasi ke dalam suatu masyarakat secara terbuka dan harus merespon terhadap beberapa kekuatan, baik ekonomi maupun non-ekonomik sehingga tidak terisolasi dari lingkungan social.
- b) Perusahaan adalah dapat berperan penting dalam menginisiasi perubahan dalam masyarakat melalui interaksinya dengan pemerintah dan aktivitas pemasarannya, dan itu dapat dengan menggunakan teknologi baru.
- c) Dukungan public secara luas kepada perusahaan tergantung pada tingkat penyesuaiannya pada kekuatan ekonomi, politik dan social.
- d) Hubungan business, pemerintah dan masyarakat yang terbangun secara terus menerus dapat bermanfaat sebagai pengubah dalam dimensi gagasan-gagasan yang penting, kelembagaan dan proses-proses pelaksanaan pencapaian tujuan yang ada di masyarakat.

Bentuk *the countervailing force model* dapat dilakukan dengan mempertimbangkan untuk membentuk organisasi yang sesuai dengan lingkungan dan tuntutan pembentukannya, misalnya suatu komisi atau badan independen yang diberi kewenangan untuk membuat rumusan kebijakan public tentang pengelolaan pemanfaatan sumber daya alam.. Sutomo (2010) dengan menyitir pendapat Leach menuliskan bahwa jika organisasi berkeinginan menjadi efektif, dia harus *fit* dengan tujuan, strategi, dan strukturnya. Model tersebut dapat digunakan untuk mendapatkan titik temu nilai dan kepentingan diantara para aktor sehingga lebih mudah untuk mengefektifkan proses-proses kebijakan yang lebih deliberatif, karena telah didasarkan *Social Construction*. Dalam konteks ini menjadi penting sebuah pendekatan *Social Construction* dalam administrasi publik. Administrator publik bertindak dalam situasi sosial dengan mendengarkan suara lain. Perhatian utama dari administrator adalah untuk memahami dan menafsirkan pengalaman orang-orang dan bentuk rasa kebersamaan dengan berbagi "makna intersubjektif" (Jung, 2006). Pemaknaan intersubjektif tersebut dapat diberlakukan dalam semua jenis kebijakan karena pada dasarnya pelaku dari kebijakan adalah manusia sehingga yang memanfaatkan juga manusia. Secara teoritis, kebijakan publik dapat berbentuk: kebijakan distributif, kebijakan protektif regulatif, kebijakan kompetitif regulatif, dan kebijakan redistributif (Ripley, 2005).

Wahab (2008:100) menyitir pendapat Dror menegaskan bahwa dalam hubungan agar diperoleh kebijakan yang rasional, maka yang diperlukan oleh pembuat kebijakan adalah:

- 1) Mengetahui seluruh nilai-nilai masyarakat beserta pemberian bobotnya.
- 2) Mengetahui secara tepat alternative-alternatif kebijakan yang tersedia.
- 3) Mengetahui semua akibat yang mungkin terjadi dari setiap alternative kebijakan yang dipilih.
- 4) Menghitung nisbah antara nilai yang dicapai oleh masyarakat dengan korban yang sudah diberikan oleh mereka bagi setiap alternative kebijakan yang dipilih.
- 5) Memilih alternative kebijakan yang paling efisien.

Alternatif kebijakan mana yang paling baik dalam rangka mencapai tujuan. Sehubungan itu, Patton dan Sawicki (Keban, 1999) mengemukakan beberapa kriteria penting yang biasa digunakan untuk memilih alternatif kebijakan, yaitu : Pertama,

Technical Feasibility, mengukur apakah alternatif kebijakan yang terpilih akan berjalan sesuai dengan syarat teknis tujuan yang ditetapkan. Kedua, *Political Viability*, terdiri dari 5 (lima) sub kriteria yaitu : *Acceptability* yang berhubungan dengan apakah suatu alternatif kebijakan dapat diterima oleh aktor-aktor politik dan para klien dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat, *Appropriateness* berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan tidak akan merusak atau bahkan bertentangan dengan nilai-nilai yang telah ada dan berkembang dalam masyarakat, *Responsiveness* berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan akan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, *Legal* dalam pengertian apakah suatu alternatif kebijakan nantinya tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, serta *Equity* menekankan kriteria alternatif kebijakan pada keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Ketiga, *Administrative Operability*, yang menyangkut penilaian terhadap beberapa elemen administrasi seperti *Authority*, *Institutional Commitment*, *Capability*, *Organizational Support*. Kebijakan pertambangan umum, secara spesifik eksploitasi pasir besi yang ada di tanah juga sepatutnya mempertimbangan kelangsungan hidup politik, dan tidak sekedar kelayakan teknis dan operasi administratif.

Pembahasan

Dalam pemanfaatan pertambangan pasir besi di Kabupaten Lumajang, pengusaha dan pemerintah daerah nampak sudah berusaha keras untuk memenuhi persyaratan dalam aspek teknik dan administratif, tetapi yang lebih sulit adalah mengelola kelangsungan kehidupan politik yang dapat mendukung kebijakan pemanfaatan pertambangan pasir besi. Dalam bahasa birokrat hal tersebut sering diistilahkan dengan menjaga suasana yang kondusif demi mencapai pembangunan. Pemerintah sudah mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Lumajang Nomor: 503/436/427.14/2010, tanggal 20 Juli 2010. Alokasi izin prinsip yang diperoleh PT IMMS adalah 8.000 hektar, jika di tarik garis lurus maka lahan pertambangan sesuai SIUP di pesisir pantai selatan dari arah barat ke timur mulai dari Kecamatan Tempusari hingga Kecamatan Yosowilangun. Sedangkan PT Anak Tambang sudah mendapatkan izin usaha pertambangan. Namun belum bisa beroperasi karena adanya penolakan dari warga Wotgalih Kecamatan Yosowilangun, padahal . PT Anak Tambang pernah mendapat Surat Keputusan Dirjen Pertambangan Umum Nomor : 30.K/24.02/DJP/2000 tanggal 7 Pebruari 2000 tentang pemberian kuasa pertambangan atas wilayah KW.09.PP.0290 seluas 504,4 Ha. di pantai selatan, tepatnya di pantai selatan Desa Wotgalih. Dengan perkiraan kapasitas produksi 100 ribu ton per tahun. Dalam sepuluh tahun beroperasi --jika tidak ada halangan, mampu diproduksi 1.136.200 ton.

Upaya pengelolaan daya terima pemanfaatan sumber daya alam yang berupa pasir besi oleh Desa Wotgalih merupakan hal yang urgen untuk dipikirkan secara serius oleh jajaran pemerintah daerah dan pengusaha, mengingat PT Antam dan Pemerintah Daerah telah berpengalaman menangani penambangan pasir besi sebelumnya dan perusahaan yang sama, artinya jajaran pemerintah daerah telah mempunyai memori dari pengalaman dan perasaan baik positif dan negative, disenangi dan tidak disenangi oleh warga Warga Wotgalih. Di sisi lain, masyarakat Wotgalih juga mempunyai memori pengalaman tersendiri dalam berinteraksi dengan PT Antam, karena pada Tahun 1999-2001 PT Antam pernah melakukan penambangan pasir besi di pantai selatan Wotgalih. Dalam persepsi sebagian masyarakat Wotgalih, penambangan PT Antam di desanya tidak membawa perubahan ke arah positif, bahkan dinilai merugikan kehidupan masyarakat desa, misalnya kerusakan rumah warga pinggi jalan yang retak-retak akibat

mutan truk berat yang melewati jalan desa tidak diperbaiki, janji untuk merehabilitasi gedung pendidikan yang tidak dilaksanakan. Barangkali argumentasi yang ada dalam PT Antam waktu itu adalah harga pasir besi di tingkat internasional tidak menguntungkan. Jadi perusahaan merugi sehingga tidak dapat memenuhi janjinya. Bagi masyarakat Wotgalih janji adalah hutang yang harus dilbayar atau dilaksanakan, terlepas perusahaan itu untung atau rugi, karena itulah resiko perusahaan.

Penolakan warga Wotgalih setelah kegiatan sosialisasi tentang keinginannya untuk mengadakan pemanfaatan atau eksploitasi pasir besi di desanya juga tidak terlepas dengan prasangka social terhadap niat PT Antam, artinya warga wotgalih mempersepsi negative karena masyarakat Wotgalih telah mempunyai memori negatif terhadap kegiatan PT Antam. Dalam kaitan tersebut didukung dengan hasil penelitian sebagai berikut :

- 1) Investor secara sepihak menentukan siapa-siapa yang diundang dalam sosialisasi.
- 2) Investor yang melakukan sosialisasi telah atau pernah melaksanakan penambangan sekitar tahun 1999-2001, dan masyarakat menilai tenggang pelaksanaan tersebut tidak membawa positif bagi warga.
- 3) Investor dipandang oleh kelompok yang kontra ini tidak konsisten dengan kata dan perbuatannya. PT Antam menawarkan adanya pendidikan gratis dan perbaikan gedung pendidikan, kesehatan gratis dan perbaikan rumah ibadah. Tetapi warga desa yang kontra tidak percaya karena dulu, pada tahap penambangan pertama, juga pernah menjanjikan sesuatu tetapi juga tidak terealisasi. Misalnya, perbaikan jalan akibat truk berat yang merusak jalan dan perbaikan rumah yang retak karena akibat tidak kuat dengan beban truk yang lewat. Kalau disalahkan tentang kontruksi rumah, maka warga tidak terima karena kebanyakan rumah warga desa Wotgalih yang seperti ini (pondasi tidak dalam dan tidak menggunakan tiang beton tulang)

Selain memori tersebut di atas, warga wotgalih juga berpengalaman ketika berinteraksi dengan pengusaha perikanan, yakni adanya tambak yang memanfaatkan sebagian pantai yang ada di Wotgalih untuk budi daya udang yang dilaksanakan orang luar, yang dinilai oleh masyarakat Wotgalih tidak membawa akibat positif bagi warga. Ada penilaian bahwa tambak udang tersebut merubah ekologi lingkungan yang membuat tanaman petani sering rusak. Pada awal pembukaan tambak udang, penduduk juga mengalami peminggiran atau penggusuran. Pengalaman-pengalaman warga Wotgalih tersebut nampaknya tidak menjadi perhatian stakeholders dari perangkat pemerintah daerah dan PT Antam, sebelum mengadakan kegiatan sosialisasi. Bahkan PT Antam merasa tidak bersalah oleh tindakannya pada penambangan pertama dan bahwa dia telah menanamkan prasangka social pada kadar tertentu. Dalam kaitan tersebut, Gerungan (1986:175) mengatakan bahwa konflik social juga mudah terjadi apabila prasangka telah terdapat. Prasangka soial terjadi karena (1) kekurangan pengetahuan dan pengertian aka hidup pihak lain; (2) kepentingan perorangan dan golongan yang lebih ditonjolkan; dan (3) ketidakinsyafan akan kerugian yang dialami masing-masing apabila prasangka dipupuk.

Jika dinilai pasir besi mempunyai nilai strategis dalam pembangunan daerah, maka actor pemerintah dan investor dapat dinilai kurang serius dalam pengelolaan lapangan atau operasionalnya di Desa Wotgalih, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengendalian. Hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh PT Antam, PT Antam dalam melaksanakan kegiatan nampak mempersiapkan dan melaksanakan sendiri. Di pihak lain, PT Antam yang mempunyai kepentingan untuk memperoleh keuntungan terlalu bersemangat dalam menegakkan

efisiensi kegiatan awal, kegiatan sosialisasi. Hal tersebut dapat dilihat dari kurang sekali memperhatikannya masukan PT Antam terhadap masukan Kades Wotgalih, tentang pentahapan mekanisme sosialisasi. Kades Wotgalih member masukan untuk dilaksanakan lima tahap sosialisasi, yaitu : (1) menyaring informasi dari tokoh-tokoh masyarakat yang ada melalui sarwa'an di masing-masing lingkungan; (2) menindaklanjuti dengan silaturahmi ke rumah beliau untuk tukar pendapat dan sikapnya; (3) membahas niat PT Antam dengan tokoh-tokoh masyarakat dengan pertemuan informal (4) mengadakan silaturahmi lagi ke tokoh masyarakat yang dalam pertemuan tadi, yang nada-nadanya sumbang untuk bertukar pikiran kembali dan argumentasinya (5) mengundang tokoh masyarakat, BPD, dan beberapa warga untuk menghadiri acara sosialisasi. Tetapi berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan, konsultan PT Antam yang lebih dominan dalam menentukan siapa-siapa yang diundang dalam sosialisasi, meskipun juga menerima masukan dari masyarakat.

Masyarakat menilai bahwa apa yang ditawarkan oleh PT Antam dalam sosialisasi juga tidak mempunyai muatan yang menggugah semangat penduduk Wotgalih untuk menerima. Hal tersebut dapat dikethui dari penawaran PT Antam yang akan membuat program pendidikan gratis bagi anak sekolah, pembangunan gedung sekolah, kesehatan gratis, bantuan pembangunan rumah ibadah. Menurut persepsi warga Wotgalih yang kontra, apa yang dijanjikan PT Antam tersebut sudah menjadi program pemerintah daerah. Jadi warga yang mempunyai memori masa lalu atau menghayati tindakan masa lalu semakin tidak percaya. Warga yang kontra juga merasa tersinggung atas tidak diundangnya mereka dalam kegiatan sosialisasi, mereka dianggap dari warga yang tidak paham penambangan padahal dilihat pendidikan mereka yang tidak diundang mempunyai tingkat pendidikan yang lebih baik.

Gejala tersebut diatas menunjukkan bahwa meskipun antara Pemerintah Daerah dan jajarannya bekerja sama dengan PT Antam tetapi mereka belum mampu menciptakan integrasi yang baik, karena kurangnya semangat dan tindakan koordinasi di operasional. Berarti kebijakan pemanfaatan penambangan pasir besi di Desa Wotgalih, juga dipengaruhi oleh kurang baiknya koordinasi antara birokrasi dengan perusahaan di tingkat bawah. Masyarakat berkenan untuk menerima aktivitas pertambangan dalam skala industri sangat tergantung kepada kesiapan dan kecerdasan pemerintah daerah dan penguasa untuk membangun integrasi melalui koordinasi di setiap lini, jadi tidak hanya berkoordinasi dengan elit pemerintah daerah saja tapi juga dengan perangkat birokrasi di lapangan dalam rangka keberhasilan penambang pasir besi di lapangan. Penguasa dan pengusaha kurang memperhatikan penduduk dan birokrasi bawah yang akan terkena dampak dari kegiatan eksploitasi penambangan pasir besi.

Keberadaan sikap masyarakat Wotgalih yang terbelah dua, yakni pro dan kontra terhadap penerimaan penambangan pasir besi menunjukkan bahwa telah terjadi disorganisasi dalam kehidupan social penduduk Wotgalih yang menjurus pada konflik tertutup maupun terbuka di tingkat desa yang merugikan desa dalam dimensi pemerintahan, pembangunan, dan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari kejadian mundur anggota BPD karena mereka malu sebagai perwakilan masyarakat ternyata dalam mengambil keputusan tentang niat PT Antam terjadi pertengkaran dan kekerasan fisik (salah satu anggota BPD dilarak keluar sidang dan disaksikan penduduk). Ini berarti disorganisasi dalam kehidupan social, karena adanya perbedaan yang tajam tentang pemahaman tujuan masyarakat, dan menjurus pada tidak wibawanya norma-norma institusi desa dalam kehidupan masyarakat. Jika BPD yang

mundur berjumlah 8 dari jumlah 11 ataupun 13 anggota, maka setiap rapat mengambil keputusan tidak sah karena tidak memenuhi quorum. Akibat yang lebih jauh adalah lambatnya pembangunan di tingkat desa, sebab persetujuan BPD juga menjadi persyaratan hukum administrasi Rencana APBDes menjadi APBDes. Jadi disharmonisasi sudah menjadi konflik horizontal dan vertikal.

Apa kepentingan warga Wotgalih yang kontra dan pro, hingga penelitian ini dilaksanakan (Desember 2012) mereka seringkali berargumen bahwa eksploitasi penambangan pasir besi akan berdampak serius terhadap lingkungan warga. Jika ditelusuri lebih dalam argumentasi ini juga kurang relevan karena tambak udang yang di selatan desa Wotgalih juga masih tetap eksis meskipun juga telah merubah ekosistem lingkungan, misalnya merusak tata guna air bagi petani, erosi pantai dan abrasinya, intrusi air laut, hilangnya sempadan pantai. Argumentasi tersebut kurang relevan juga, karena penambangan pasir dilakukan berjarak 200 meter dari bibir pantai. Sedangkan jika ditinjau dari sisi kepemilikan tanah, maka sepanjang pantai yang akan dieksploitasi merupakan tanah pemerintah daerah, tetapi hingga kini tanah pantai tersebut telah dimanfaatkan oleh penduduk untuk bercocok tanaman, misalnya semangka, papaya, ketela pohon dan bahkan ada yang padi. Jika dilihat dari aspek ini nampak bahwa sebelum adanya sosialisasi oleh PT Antam, sebenarnya penduduk yang pro dan kontra tidak pernah membahas apa yang dapat dimanfaatkan dari adanya kegiatan eksploitasi penambangan pasir besi untuk dapat mewujudkan kepentingan publiknya. Kesiapan warga yang terkena dampak nampak tidak pernah membahas secara intensif apa yang menjadi kepentingan public yang hendak diperjuangkan.

Kegiatan penambangan pasir besi di Desa Bades dan Bago Kecamatan Pasirian dilaksanakan oleh PT Indo Modern Mining Sejahtera (PT IMMS), sebuah perusahaan asing yang berafiliasi dengan Hongkong Hani Group berdasarkan Surat Keputusan Bupati Lumajang, Nomor: 503/436/427.14/2010, tanggal 20 Juli 2010. Alokasi ijin prinsip yang diperoleh PT IMMS adalah 8.000 hektar, jika di tarik garis lurus maka lahan pertambangan sesuai SIUP di pesisir pantai selatan dari arah barat ke timur mulai dari Kecamatan Tempusari hingga perbatasan sebelah barat Kecamatan Yosowilanggun.

Kegiatan eksploitasi penambangan pasir besi di kedua desa tersebut sudah beroperasi, meskipun demikian bukan berarti tidak ada masalah. Masalah-masalah yang terjadi dilapangan diselesaikan dengan semangat koordinasi, artinya jika ada masalah di lapangan maka dilakukan dialog antar stakeholders yang terdiri dari perangkat desa, perangkat pemerintah daerah, pengusaha, dan tokoh masyarakat. Jadi koordinasi tersebut tidak pada dialog informal saja tapi juga formal tentang penyelesaian masalah di lapangan dengan sedapat mungkin menumukan langkah-langkah memperkuat tujuan awal dan penjabaran sasaran-sasarannya di lapangan.

Hubungan yang relative konstruktif baik dalam penambangan pasir di kedua desa nampak diawali oleh keseriusan pihak perusahaan dari tahap mohon restu, sosialisasi, dan implementasi eksploitasi penambangan pasir besi di lapangan. Sejak awal akan melakukan eksploitasi penambangan pasir besi, Chong Sang (Khasan) sebagai Direktur Utama PT IMMS, telah memberitahukan tentang adanya potensi pasir besi di kedua desa tersebut di hadapan perangkat desa dan sebagian tokoh masyarakat, dan itu dilakukan oleh Chong Sang pada awal tahun 2008, padahal PT IMMS memperoleh ijin usaha pertambangan (IUP) baru pada tahun 2010. Pemberitahuan itu juga dimanfaatkan oleh Chong Sang sebagai permohonan doa restu dari tokoh masyarakat bahwa perusahaannya berniat untuk mengeksploitasi pasir besi di pantai selatan Desa Bades dan Bago. Bahkan setelah mendapat informasi dari Chong Sang,

perangkat desa dan tokoh masyarakat berkeinginan dan telah melaksanakan penambangan di selatan Dusun Dampar dengan membentuk koperasi desa, meskipun pada awalnya rugi tetapi dapat tertutupi dalam penambangan uji coba yang kedua berdasar “ngoro” Gus Khoiri. Tetapi inisiasi penambangan tersebut dilarang oleh pihak berwenang karena tidak berijin, dan penambang tidak mengetahui tata cara eksploitasi pasir besi yang benar yang ramah lingkungan.

PT IMMS juga menyampaikan informasi kepada perangkat desa di kedua desa tersebut yang menyatakan akan melakukan sosialisasi sebelum dilaksanakan sosialisasi tentang eksploitasi pasir besi di pantai Bago (tepatnya di selatan Dusun Kajaran) dan Bades (tepatnya di selatan Dusun Dampar. Hal ini dilakukan agar masyarakat di kedua desa tersebut dapat mempersiapkan diri untuk menerima akibat dan membuat apa yang menjadi tuntutan warga desa. Artinya PT IMMS memberi ruang kepada warga di kedua desa tersebut apa yang menjadi kepentingan publiknya sehingga tidak terjadi disorganisasi dalam kehidupan masyarakat. Masyarakat diberi ruang untuk berdialog untuk mencapai kesepakatan apa-apa saja yang menjadi tuntutannya sebagai akibat jika PT IMMS melakukan eksploitasi.

Kepentingan-kepentingan public di kedua desa tersebut ternyata berbeda, meskipun dari akibat peubah yang sama, yaitu eksploitasi pasir besi yang akan dilakukan oleh PT IMMS. Warga desa Bades menuntut pada tahun pertama (2012) untuk (1) dilaksanakan pengerasan jalan di desa Dampar sehingga memudahkan penduduk desa berkomunikasi dan mengeluarkan produksi pertaniannya; dan (2) PT IMMS diharap membantu listrik desa yang membutuhkan dana sebesar Rp. 300.000.000,-. Sedangkan warga Desa Bago mengharapkan PT IMMS melaksanakan bantuan tunai langsung kepada warga Dusun Kajaran sebesar Rp. 500.000,- perbulan. Kesamaan tuntutan dari kedua desa tersebut adalah PT IMMS diharuskan membantu fasilitas pembangunan gedung madrasah, pembangunan puskesmas pembantu dan dokternya serta perawatnya, dan pembangunan tempat ibadah.

PT IMMS mengakomodasi tuntutan tersebut dengan cara bertahap berdasarkan keuntungan dan dana *Coorporate Sosial Responsibility* yang ada sesuai dengan peraturan yang ada, yaitu 2,5 % keuntungan untuk warga yang terkena dampak. Kesanggupan tersebut disampaikan pada saat sosialisasi dan saksikan oleh Kepala Bapekab Lumajang. Bahkan untuk listrik desa yang dituntut warga Badespun diselesaikan pada saat sosialisasi, yakni adanya kesepakatan bahwa PT IMMS menanggung 30 % dan Pemkab Lumajang menanggung 70 % dari seluruh biaya berjumlah Rp. 300.000.000,-. Artinya PT IMMS menerima dan sanggup melaksanakan tuntutan warga Desa Bades untuk melaksanakan pengerasan jalan dan listrik desa pada tahun petama operasi (2012). Sedangkan untuk tuntutan warga Desa Bago, PT IMMS juga bersedia melaksanakan.

Akomodasi diantara warga desa, pengusaha, pemerintah desa dan perangkat pemerintah daerah tersebut berakibat pada pola kerja sama dalam penyelesaian masalah di lapangan. Kerjasama tersebut dapat memperpanjang jalannya koordinasi dalam penyelesaian masalah di lapangan atau operasional di lapangan. Hal tersebut dari peristiwa sebagai berikut :

Ketika keluar Permen ESDM tentang pelarangan ekspor produk mentah hasil petambangan, dan PT IMMS terkena akibatnya, maka PT IMMS tidak bisa memenuhi dana listrik Desa Bades dan BLT untuk Dusun Kajaran Desa Bago. Maka diantara mereka (perangkat desa dan tokoh masyarakat serta pihak PT IMMS) membuat kesepakatan bahwa itu merupakan hutang dan jika PT IMMS sudah dapat mengekspor

pasir besi dari hasil pengolahan maka hutang-hutang tersebut akan ditutup pada tahun 2013. Kesepakatanannya adalah

- 1) Silahkan warga yang sudah kontrak dengan PT PLN untuk meneruskan kontrak, sedangkan biaya yang semula ditanggung warga akan diganti PT IMMS sebesar Rp. 1 juta – Rp 1,5 juta.
- 2) Peristiwa penyelesaian adanya penambangan liar yang terjadi di selatan Dusun Kajaran, juga diselesaikan dengan berkoordinasi perangkat desa dan perangkat pemerintah daerah. Meskipun sulit tapi disepakati bahwa hasil penambangan liar yang dilakukan oleh lima perusahaan yang tidak berijin itu harus jual ke PT IMMS, dan jika perusahaan tersebut sudah memperoleh ijin usaha jasa pertambangan maka dapat bermitra dengan PT IMMS.
- 3) Peristiwa selisih jumlah barang yang terkirim dan yang di terima PT IMMS dari lima perusahaan yang liar tersebut juga diselesaikan dengan transparan oleh PT IMMS, dan terbukti yang bermasalah adalah pengawas pengiriman barang. Untuk menganti pengawas pengiriman barang tersebut diserahkan kepada pihak pemerintah desa Bago.
- 4) Penyelesaian demonstrasi warga atas terhentinya BLT dari warga Kajaran juga diselesaikan secara bersama dengan perangkat desa, karena warga desa tidak mengetahui akibat dari terbitnya Permen ESDM No. 7 tahun 2012.
- 5) PT IMMS juga menerima perubahan tuntutan warga Dusun Kajaran dari BLT ke listrik desa, yang terlebih dahulu berkoordinasi dengan BapK Agus Amir sebagai Kepala Divisi Pemberdayaan Masyarakat PT IMMS. Sedangkan tindaklanjut dari perubahan tersebut akan dibahas lagi pada tahun beroperasinya kembali PT IMMS (2013).

Pola hubungan yang relatif terintegrasi antara perangkat desa, warga desa yang terkena dampak, pengusaha, dan perangkat pemerintah daerah karena para stakeholders melakukan komunikasi yang relative transparan dalam mencapai pemenuhan kepentingannya masing-masing sehingga mereka lebih mudah untuk merajut akomodasi kepentingan masing-masing. Kemampuan berakomodasi diantara stakeholders tersebut membawa akibat pada mempermudahnya proses kerja sama dan koordinasi dalam penyelesaian masalah yang muncul di lapangan. Baik masalah yang dihadapi PT IMMS, pemerintah daerah, pemerintah desa, dan penduduk yang terkena dampak.

Pemberian ruang yang diberikan oleh PT IMMS kepada penduduk di kedua desa tersebut juga sangat berpengaruh jalannya sosialisasi, karena dengan mekanisme tersebut penduduk yang terkena dampak dari eksploitasi penambangan pasir besi lebih siap untuk membangun tuntutan bersama atau kepentingan publiknya di hadapan pihak pengusaha, dan pengusahapun tidak meraba lagi apa-apa yang dituntut oleh warga terdampak. Proses tersebut dilaksanakan secara transparan telah terbukti membawa proses integrasi dalam membentuk tatanan baru dalam kehidupan social yang saling menguntungkan. Tetapi hingga penelitian ini (2012), peneliti masih belum bisa menemukan tingkat integrasi pada tataran asimilasi, yaitu adanya proses mengakhiri kebiasaan lama dan sekaligus mempelajari dan menerima kehidupan yang baru, dimana individu dan kelompok mengalami pengintegrasian melalui proses belajar, yaitu belajar pertauran-peraturan yang formil, yang bersama sama dengan peraturan formil itu menjadi landasan norma masyarakat yang dimasukinya.

Kesimpulan

Hasil penelitian tahap pertama dengan tema Pola Interaksi *Stakeholders* dan Strategi Kebijakan Publik Yang Deliberatif untuk Pengelolaan Penambangan Pasir Besi Di Kabupaten Lumajang menghasilkan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Keberhasilan kebijakan penambangan pasir besi tidak bisa hanya mengandalkan kelayakan teknis dan kemampuan administratif saja, tetapi kemampuan keberlangsungan politik (*political viability*) lokal sangat berpengaruh terhadap proses sosialisasi dan eksploitasi di lapangan.
2. Daya terima masyarakat yang berupa pro dan kontra terhadap penambangan pasir besi sangat tergantung pada daya terima masyarakat yang terkena dampak langsung. Polarisasi pro dan kontra dapat menyebabkan disorganisasi dalam kehidupan masyarakat dan mengakibatkan konflik horizontal dan vertical.
3. Daya terima masyarakat terhadap kebijakan pengelolaan penambangan pasir besi dibentuk oleh transparansi dan konsistensi tindakan dari investor dan aparat perangkat daerah serta prasangka sosial dari masyarakat terdampak.
4. Transparansi dan konsistensi tindakan dari masing-masing stakeholder dari unsur investor, aparat perangkat daerah, dan masyarakat mampu membangun kepercayaan dan dapat dimanfaatkan sebagai modal proses integrasi melalui proses merajut akomodasi, kerja sama, dan membangun koordinasi.
5. Masyarakat yang diberi ruang yang cukup untuk mendialogkan dan mengidentifikasi beberapa kepentingan publiknya, lebih mudah untuk mengadakan akomodasi, kerja sama, dan koordinasi dalam proses sosialisasi dan eksploitasi penambangan pasir besi dari pada tidak diberi ruang yang cukup.
6. Kepentingan public di kalangan masyarakat terbukti variatif, tergantung daya konstruksi nilai-nilai jangka pendek dan jangka panjang yang ia mampu untuk mengidentifikasinya.
7. Perjuangan masyarakat dalam pemenuhan kepentingan publik berebeda di masing-masing desa tergantung pada kemampuan sumber daya mereka masing-masing.

Saran-saran

Dalam mendukung kelancaran dan keberlangsungan penambangan pasir besi di Kabupaten Lumajang perlu dilakukan penelitian dan advokasi dalam bentuk :

1. Pendeskripsian tinjauan kepentingan masyarakat/public dalam menafsirkan pemanfaatan *community development* di lapangan dalam upaya daya terima horizon yang mapan terhadap proses pemanfaatan eksploitasi pasir besi.
2. Diperlukan strategi kebijakan yang efektif dan deliberatif yang mampu mengoptimalkan proses pemanfaatan potensi pasir besi di Kabupaten Lumajang.
3. Diperlukan kajian baru yang dapat memberikan masukan berarti untuk memperlancar proses eksploitasi pasir besi di Desa Wotgalih melalui kajian yang sistematis.

Daftar Pustaka

- Dieraktorat Pertambangan dan Geologi, Potensi Pasir Besi di Banten, <http://pertambangan-geologi.blogspot.com/2011/03>
- Effendi, S. 1999. 'Administrasi Publik, Pembangunan Nasional dan Kemajemukan Etnis', *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, V.3.No.2
- Erwan Agus Purwanto, 2010, 'Kebijakan Publik Dalam Kancah Peradaban Dunia Yang Terbelah: Memahami Politik Etnis dalam Perumusan Kebijakan Publik'

- Makalah dipresentasikan dalam rangka Konferensi Administrasi Negara (KAN) III, di Universitas Padjajaran, Bandung, 6-8 Juli 2010
- Hari Purwanto, 2012, Carut Marut Tambang Pasir Lumajang, [http. www, Beritajatim.com/detailnews.php/1/ekonomi/2012-05-15](http://www.Beritajatim.com/detailnews.php/1/ekonomi/2012-05-15)
- Henry, Nicholas , 2004, *Public Administration & Public Affairs*, New Jersey : Pearsons Printce-Hall
- Bagian Humas Setda Kab. Lumajang, 2012, Potensi dan Sebaran Pasir Besi Lumajang, <http://www.lumajang.go.id/artikel1.php?nid=545>
- Houg, M, 2007, Kemiskinan dan desentralisasi di Kutai Barat : Dampak Otonomi Daerah terhadap Dayak Benauq, Bogor : COFOR.
- Nugroho, Irwan dan Rokhmin Dahuri, 2012, Pembangunan Wilayah : Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan, Jakarta : LP3ES
- Jatam, 2005, Tambang dan Kemiskinan : Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia, Jakarta : Jatam
- Irwansyah, 2008, Analisis Tentang Kerukunan Umat Beragama dalam [http://jariksumut.wordpress.com/2008/06/22/analisis-tentang-kerukunan-umat-beragama diakses 17 april 2011](http://jariksumut.wordpress.com/2008/06/22/analisis-tentang-kerukunan-umat-beragama-diakses-17-april-2011)
- Jong S. Jun, 2006, *The Social Construction of Public Administration; Interpretive and Critical Perspectives*, New York, State University of New York Press.
- Keban, Yeremias, T, 1999, Dimensi Strategis Administrasi PUYblik, Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Levine, Charles H, B. Guy Peters & Frank J. Thomson, 1990, *Public Administration : Challenges, Choice, Consequences*, London : Foresman and Company.
- Moelong, J. Ley, 1990, Metode Penelitian Kualitatif, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant, 2008, Public Policy, Yogyakarta : Gramedia.
- Partowidagdo, Widjajono, Kebijakan Publik di Bidang Pertambangan, <http://www.upn.blogspot.com/> 2008
- Priyasidharta, David, Cadangan Pasir Besi Lumajang Terlulus di Indonesia, <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/14/090377368/Senin>, 16 Januari 2012
- Repley, R.B, 2005, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago : Nelson-Hall Publisher
- Rosyidi, Slamet, 2011, Birokrasi dan Krisis Lingkungan : Perspektif New Governance, Jurnal Ilmu Administrasi Publik & Manajemen Publik, Vol 1 No 1 Januari 2011
- Soros, G, 2007, Foreward to Escaping the Resource Curve. Dalam M. Huphreys HD Sachs & JE Stiglits : Escaping the Resource Curse, New York : Columbia University Press,
- Suparmoko, 2012, Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan : Suatu Pendekatan Teoritis, Yogyakarta : BPFE UGM
- Supramono, Gatot, 2012, Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia, Jakarta : Rineka Cipta.
- Steiner, George A & John Steiner, 2003, *Business, Government and Society : A Managerial Perspective*, New York : MacGraw-Hill Irwin
- Syakrani, MS, 2011, Desentralisasi Management Pengelolaan Sumber Daya Daerah Alam : Blessing or Cyrse, Jurnal Ilmu Administrasi Publik & Manajemen Publik, Vol 1 No 1 Januari 2011
- Sholichin, Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Publik : Malang : UMM Press

Parson, Wayne, 2005, Public Policy, Penganatar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan,
Jakarta : Kencana

Yustika, Ahmad Erani, 2012, Ekonomi Kelembagaan : Definisi, Teori dan Strategi,
Jakarta : BayuMedia