

KONFLIK KEBIJAKAN PERTAMBANGAN ANTARA PEMERINTAH DAN MASYARAKAT DI KABUPATEN BUTON

Mahrudin

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Sultan Qaimuddin Kendari

Email: udinmahru@yahoo.co.id

ABSTRACT

The aims of this research are to analysis and describe problems that become a conflict, the actor, and source of conflict at nickel mining in Talaga Raya Buton Municipal. The methods of this research use description qualitative approach. Data collect instrument use observation, interview and documentation. Research's result shows that conflict can be happened if there are no communication between mining corporation, societies, and government security person in the term of no payback of land, plant which damage because of nickel mining. Beside, in policy formulation without involve societies. So that, it will become a conflict between corporation, societis and government security. This research recommended for government to make rule, which involve societies in formulation, so the interest of all elements will involve and they will implement together.

Keywords: Conflict, Policy, Nickel Mining

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan masalah-masalah yang menjadi konflik, para aktor yang terlibat, dan sumber-sumber konflik dalam penambangan nikel di Kecamatan Talaga Raya Kabupaten Buton. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian deskriptif. Cara pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan konflik terjadi karena kemandegan komunikasi antara perusahaan, masyarakat dan aparat pemerintah, dalam hal ganti rugi tanah, dan tanaman yang disebabkan oleh penambangan, dan secara politis tidak melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan. Akibatnya terjadi konflik antara masyarakat dengan perusahaan, dan masyarakat dengan pemerintah. Direkomendasikan kepada aparat pemerintah, baik kabupaten maupun propinsi, untuk mengeluarkan dan memberlakukan suatu atauran bersama, tetapi penyusunannya haruslah dilakukan bersama-sama dengan masyarakat lokal dan perusahaan, sehingga semua pihak akan merasa terwadahi aspirasinya dan memiliki komitmen yang sama dalam menjalankannya.

Kata kunci: Konflik, Kebijakan, Penambangan Nikel

PENDAHULUAN

Terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang No. 32/2004 di satu sisi adalah jawaban atas tuntutan dan desakan desentralisasi pemerintahan dari pusat ke daerah. Dengan adanya undang-undang baru ini, daerah mempunyai keleluasan untuk mengatur dan mengelola wilayahnya. Apabila di simak pada butir-butir uraian pada bab penjelasan, akan nampak bahwa undang-undang baru ini berusaha mengakomodir tuntutan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada butir b dinyatakan bahwa:

“Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah,”.

Penyataan diatas memberikan pemahaman bahwa masyarakat, baik secara individu maupun melalui representasi institusional yang ada didalamnya, sejak diberlakukannya undang-undang tersebut akan memiliki ruang untuk berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Otonomi daerah dilakukan karena tidak ada satu pemerintahan yang mampu secara efektif dalam merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan publik dalam cakupan wilayah yang luas. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan beban pemerintah pusat dapat berkurang. Otonomi daerah diharapkan akan mempercepat dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dwiyanto (2003;19) mengatakan bahwa salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kinerja pemerintah kabupaten dan kota. Dengan adanya otonomi, kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Pemerintah kabupaten dan kota diharapkan dapat menjadi lebih responsif dalam menanggapi berbagai masalah yang berkembang didaerahnya sehingga program-program pembangunan menjadi lebih efektif dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada di daerah. Apalagi otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Dengan kondisi seperti ini, program dan kebijakan pemerintah kabupaten dan kota akan lebih mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Dukungan masyarakat terhadap program dan kebijakan pemerintah menjadi semakin tinggi

yang pada gilirannya keberhasilan dan kinerja pemerintah daerah akan menjadi semakin baik pula.

Untuk meningkatkan tanggungjawab pemerintah daerah dalam hal pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah daerah Kabupaten Buton pada 2008 gencar melaksanakan promosi dalam upaya menggerakkan ekonomi daerah melalui upaya penarikan investasi yang berasal dari luar daerah (domestik dan internasional) dan ekonomi lokal melalui pengelolaan SDA dengan dikeluarkannya kebijakan tentang izin pertambangan di Pulau Kabaena.

Akan tetapi, dalam perjalanannya kebijakan izin pertambangan di Kabupaten Buton ini menuai protes Masyarakat Kecamatan Talaga Raya yang secara langsung merasakan dampak dari pertambangan ini. Protes warga ini terjadi, karena dalam pengambilan kebijakan tentang penambangan, pemerintah melakukannya secara sepihak tanpa melibatkan masyarakat. Padahal dalam UU 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan pada Pasal 26 dinyatakan bahwa :

"a). Sebelum pekerjaan dimulai, dengan diperlihatkannya surat kuasa pertambangan atau salinannya yang sah, diberitahukan tentang maksud dan tempat pekerjaan-pekerjaan itu akan dilakukan; b). Diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu".

Selain itu tidak terjadi kesepakatan antara pihak pemerintah dengan masyarakat tentang ganti rugi tanah masyarakat yang mempunyai lahan. Dimana, pihak pemerintah tidak membayarkan sesuai kesepakatan, yaitu; Rp 5.000/meternya, tetapi malah pemerintah mau menggantinya dengan harga Rp 1.000/meternya. Lebih anehnya lagi, harga lahan yang seharusnya dibayarkan kepada orang yang punya lahan malah dialihkan dalam bentuk pemberian beras bagi miskin (raskin), sehingga hal ini menuai protes besar-besaran masyarakat dimana sepengetahuan warga bahwa pemberian beras raskin itu merupakan program yang langsung dari pemerintah pusat. Hal ini membuat masyarakat Kecamatan Talaga Raya, pada 5 Mei melakukan demonstrasi besar-besaran di tempat penambangan dengan menduduki lokasi pertambangan yang menyebabkan kerugian besar pada pihak pertambangan, karena selama beberapa hari tidak bisa beroperasi. Protes warga ini sebenarnya cukup beralasan karena dalam pasal lain, Undang-undang No. 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan pada Pasal 25 dinyatakan bahwa:

“(1) Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu. (2) Kerugian yang disebabkan oleh usaha-usaha dari dua pemegang kuasa pertambangan atau lebih, dibebankan kepada mereka bersama.

Pengambilan kebijakan tentang penambangan nikel di Kabupaten Buton ini membuat masyarakat terpolarisasi dalam kelompok yang pro dan kontra yang akhir-akhir ini dikhawatirkan akan memicu konflik di Kabupaten Buton secara manifest. Ketegangan tersebut biasanya muncul dalam perang pernyataan yang dilakukan oleh elit internal dalam birokrat dengan masyarakat sekitar penambangan. Perang pernyataan ini biasanya dilakukan melalui pertemuan warga dengan pemerintah di lokasi tambang.

Dikeluarkannya kebijakan untuk penambangan ini berpotensi untuk melahirkan konflik yang bersifat vertikal, yakni; konflik antara pemerintah dan masyarakat, maupun konflik horizontal, yakni; konflik yang terjadi antara masyarakat dengan masyarakat yang mengakibatkan kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Melihat fenomena tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa sumber konflik bersifat struktural yang berdampak terhadap aspek-aspek politik, ekonomi dan kultural karena kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak memperhatikan aspirasi yang tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat.

Berangkat dari latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah; *Pertama*, mengapa terjadi konflik antara pemerintah dan masyarakat dalam penambangan nikel di Kecamatan Talaga Raya. *Kedua*, faktor-faktor apa saja yang menjadi konflik terhadap kebijakan penambangan nikel tersebut

KERANGKA TEORITIK

Penerapan sebuah kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah memiliki dimensi yang sangat kompleks. Pengalaman menunjukkan bahwa penerapan kebijakan cenderung melibatkan berbagai aktor yang berkelindan kepentingan dengan target group atau penerima keputusan. Karenanya tidak mudah menerapkan kebijakan yang sarat dengan kepentingan. Ada konflik yang potensial yang mengemuka dari serangkaian tindakan para aktor pelaksana bila kepentingan itu tidak tercapai. Sebaliknya kebijakan yang memiliki derajat kepentingan yang rendah oleh masing-masing aktor lebih mudah untuk diterapkan.

Fenomena penerapan kebijakan itu di diskusikan sebagai interaksi strategis antara sejumlah besar kepentingan khusus untuk mencapai tujuan-tujuan mereka sendiri, yang mau tidak mau akan bersaing dengan tujuan mandat keputusan. Untuk lebih memperkuat asumsi teoritis mengenai konflik kebijakan pertambangan, selanjutnya peneliti akan menguraikan konsep Kebijakan, kendala-kendala yang dihadapi dalam penerapan kebijakan pemerintah daerah, konsep konflik dan sumber konflik seputar penerapan kebijakan pemerintah daerah tentang penambangan nikel di Kecamatan Talaga Raya Kabupaten Buton.

Dalam literatur ilmu politik dan administrasi negara, terdapat banyak definisi atau batasan tentang kebijakan. Namun, untuk mempermudah analisis dipergunakan beberapa batasan pengertian yang sesuai, serta berhubungan dengan tema penelitian. Parson (2005:247) mendefinisikan pengambilan kebijakan (*decision making*) berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi, akan tetapi kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan kebijakan selanjutnya yang pada gilirannya akan mempengaruhi implementasi berikutnya.

Lebih lanjut Parson mendefinisikan pembuatan kebijakan sebagai proses penentuan pilihan atau pemilihan opsi-opsi, maka gagasan tentang kebijakan akan menyangkut satu poin atau serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai-nilai (*values*). Pembuatan kebijakan dalam pengertian ini ada diseluruh siklus kebijakan misalnya: kebijakan mengenai apa yang bisa digolongkan sebagai "problem", informasi apa yang harus dipilih, pemilihan strategi untuk mempengaruhi agenda kebijakan, pemilihan opsi-opsi kebijakan yang harus dipertimbangkan, pemilihan cara menyeleksi opsi, pemilihan cara dan tujuan, pemilihan cara mengimplementasikan kebijakan, pemilihan cara mengevaluasi kebijakan-kebijakan.

Akan tetapi, proses kebijakan ini bukan hanya sangat bervariasi. Kerangka yang dipakai untuk menerangkan proses ini juga multi-dimensional dan multi-disipliner, seperti ditunjukkan oleh Allison dalam Parson (2005:248) dalam studinya tentang krisis Kuba, kebijakan dalam situasi ini bisa dilihat melalui bermacam-macam lensa atau sudut pandang yang berbeda-beda, yang masing-masing menghasilkan cerita yang berbeda tentang apa yang sesungguhnya terjadi. Jadi kita bisa mengatakan bahwa pembuatan kebijakan yang

terjadi dalam krisis yang genting terjadi dalam satu episode dan sekaligus dalam serangkaian kerangka.

Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa setiap kebijakan itu bertolak dari beberapa kemungkinan atau alternatif untuk dipilih. Setiap alternatif membawa konsekuensi-konsekuensi. Ini berarti sejumlah alternatif itu berbeda satu dengan yang lain mengingat perbedaan dari konsekuensi-konsekuensi yang akan ditimbulkannya. Pilihan yang dijatuhkan pada alternatif itu harus dapat memberikan kepuasan karena kepuasan merupakan salah satu aspek paling penting dalam kebijakan.

Apabila memperhatikan konsekuensi-konsekuensi yang muncul sebagai akibat dari suatu kebijakan, hampir dapat dikatakan bahwa tidak akan ada satu pun kebijakan yang akan menyenangkan setiap orang. Satu kebijakan hanya bisa memuaskan sekelompok atau sebagian besar orang. Selalu ada saja kelompok atau pihak yang merasa dirugikan dengan kebijakan itu, sehingga ini akan menimbulkan konflik dalam implementasinya.

Konflik merupakan salah satu barometer penting dalam melihat dinamika suatu masyarakat. Konflik bagi sebagian besar masyarakat masih dianggap sebagai bentuk relasi yang bersifat negatif, destruktif, atau kontraproduktif, padahal dalam masyarakat yang berkembang ke arah penguatan *civil society*, konflik dalam masyarakat selalu dianggap sebagai bagian yang melekat dalam perkembangan masyarakat modern. Konflik antar kelompok dalam masyarakat dengan negara hendaknya dipahami sebagai suatu sinergi yang diperlukan bagi kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berbicara mengenai konflik perspektif Ibnu Khaldun, ada tiga pilar utama yang harus mendapatkan perhatian yaitu: *Pertama*, watak psikologis yang merupakan dasar sentimen dan ide yang membangun hubungan sosial di antara berbagai kelompok manusia (keluarga, suku, dan lainnya). *Kedua*, adalah fenomena politik yang berhubungan dengan perjuangan memperebutkan kekuasaan dan kedaulatan yang melahirkan imperium, dinasti, dan negara. *Ketiga*, fenomena ekonomi yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan ekonomi baik pada tingkat individu, keluarga, masyarakat maupun negara.

Konflik atau pertentangan kelas dapat berarti setiap pertentangan kelompok yang muncul dari dan dihubungkan dengan struktur wewenang persyarikatan yang dikondisikan secara paksa. Pertentangan kelas adalah suatu kondisi yang diperlukan untuk

memungkinkan berlangsungnya kehidupan itu sama sekali. Bagaimanapun juga saya mempunyai kesan bahwa kreativitas, penemuan baru, dan kemajuan dalam kehidupan individu, kelompoknya dan masyarakatnya disebabkan karena tersedianya pertentangan antara kelompok dan kelompok, individu dan individu, emosi dan emosi di dalam diri seseorang individu (Dahrendorf, 1986; 258).

Dalam perspektif politik implementasi, Wibawa (1994; 37) mengatakan sejarah awal, proses kebijakan adalah proses yang bersifat politis. Ia bersifat demikian karena pertamanya pada dirinya sendiri merupakan aktivitas memilih, dan pemilihan tersebut melibatkan banyak pelaku dengan banyak kepentingan, sehingga potensial untuk terjadinya konflik yang akan mengundang upaya penggunaan kekuasaan. Aktivitas memilih tidak saja berlangsung pada tahap formulasi implementasi kebijakan meminta pembuat kebijakan maupun pelaksanaannya dan bahkan para pelaku lain yang terlibat untuk melakukan pemilihan alternatif tindakan.

Ada beberapa kemungkinan yang menjadi sebab sebuah kebijakan atau keputusan ditolak dalam proses implementasinya (Wibawa, 1994; 40) pertama, kelompok sasaran tidak membutuhkan dan juga tidak memperoleh manfaat dari kebijakan atau keputusan tersebut. Bisa ditebak bahwa keputusan yang ditolak tersebut dulunya dirumuskan dalam suatu proses konversi yang elitis. Kemungkinan kedua dari ditolaknya keputusan atau kebijakan oleh target group adalah karena kelompok sasaran tidak menyadari manfaat dari keputusan tersebut, dan oleh karena itu mereka tidak merasakannya. Untuk kasus semacam ini sudah barang tentu pelaksana keputusan atau kebijakan perlu mengubah kognisi kelompok sasaran dengan cara pendidikan dan gerakan penyadaran pada umumnya. Upaya ini dapat ditempuh melalui penyuluhan langsung oleh para birokrat lapangan, dapat pula dengan memanfaatkan tokoh masyarakat informal maupun pemimpin-pemimpin resmi seperti Bupati, camat, Kepala Kepolisian, dan Kepala KUA. Media yang digunakan cukup beragam mulai dari tatap muka hingga poster dan televisi.

Kemungkinan ketiga kelompok sasaran menolak implementasi kebijakan atau keputusan yang diterapkan terhadap diri mereka semata-mata karena mereka bukan birokrat pelaksanaannya. Kebijakan seorang bupati yang telah tercemar namanya akan tidak memperoleh dukungan dalam implementasi kebijakannya, sekalipun ia menjanjikan

manfaat yang besar. Pada dasarnya ada tiga pendekatan untuk memberikan arah keputusan ketika keputusan atau kebijakan publik hadir dalam konteks konflik.

Pendekatan pertama adalah pendekatan yang menakar pada pendekatan *demokratis*, yaitu kebaikan bagi semua orang. Artinya, arah keputusan atau kebijakan yang disarankan untuk direkomendasikan atau diputuskan adalah keputusan yang memberikan manfaat bagi mayoritas publik daripada sebagian kecil publik. Namun, dalam pelaksanaannya sangat sulit. *Pertama*, karena ada bias elit. Pengambil keputusan bagaimanapun juga adalah elit. Dan, tidak sedikit keputusan atau kebijakan publik pada akhirnya menguntungkan kelompok elit daripada publik itu sendiri. *Kedua*, ada bias teknokratik. Analisis dan perumus kebijakan biasanya adalah para ilmuwan atau ilmuwan yang teknokrat. Mereka biasanya terkait secara politik dan ekonomi dengan elit politik. *Ketiga*, ada keterbatasan dibidang keilmuan kebijakan publik.

Pendekatan kedua dalam memberikan arah keputusan dalam konteks konflik adalah dengan menetapkan tingkat ketercapaian tertinggi atau resiko atau kegagalan paling rendah. Pendekatan ini antara lain menggunakan pendekatan *cost, benefit, cost-benefit, risk-value*, hingga pendekatan *game*. Pembeneran pendekatan ini adalah bahwa keputusan atau kebijakan publik harus berhasil. Kegagalan kebijakan publik akan mempunyai dampak sangat besar bagi kehidupan bersama- bukan sekedar menjatuhkan wibawa pemerintah tetapi juga akan mengurangi kepercayaan publik kepada lembaga negara.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan yang memberikan arah keputusan dengan menetapkan keputusan yang paling mungkin untuk diterima oleh pihak yang berkonflik. Pendekatan ini antara lain diperkenalkan dalam paradigma pertimbangan yang lebih mendalam (*deliberative*) yang telah dipaparkan di atas. Kelemahannya, pendekatan ini hanya sesuai jika diterapkan pada konflik yang sifatnya horizontal dan fisik. Pendekatan deliberatif yang berkenan dengan isu-isu konflik yang berkenan dengan sumber daya ekonomi atau politik akan menjadi kebijakan yang dihasilkan dari proses tawar-menawar yang jauh dari pengutamaan kepentingan publik. Beberapa kebijakan yang ditengarai mengandung isi tersebut adalah kebijakan minyak dan gas, kebijakan ketenagakerjaan dan kebijakan pendidikan.

METODE PENELITIAN

Dengan mengacu pada permasalahan dan memperhatikan obyek yang akan diteliti, dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian *kualitatif* untuk menemukan, memahami, menjelaskan dan memperoleh gambaran tentang permasalahan konflik kebijakan pertambangan di masyarakat Kecamatan Talaga Raya Kabupaten Buton. Fokus penelitian ini adalah konflik kebijakan pertambangan nikel yang meliputi konflik yang timbul karena kemandegan komunikasi antara perusahaan, masyarakat dan aparat pemerintah. Konflik yang timbul karena ganti rugi dari aktifitas penambangan. Sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Teknik analisis data yang digunakan adalah peringkasan atau reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), triangulasi dan penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya ada tiga pendekatan untuk memberikan arah kebijakan ketika kebijakan publik hadir dalam konteks konflik. Salah satunya adalah pendekatan yang menakar pada pendekatan *demokratis*, yaitu *kebaikan bagi semua orang*. Artinya, arah kebijakan yang disarankan untuk direkomendasikan atau diputuskan adalah kebijakan yang memberikan manfaat bagi mayoritas publik daripada sebagian kecil publik. Namun, dalam pelaksanaannya sangat sulit. *Pertama*, karena ada *bias elit*. Pengambil kebijakan bagaimanapun juga adalah elit. Dan, tidak sedikit keputusan atau kebijakan publik pada akhirnya menguntungkan *kelompok elit* daripada publik itu sendiri. *Kedua*, ada bias teknokratik. Analis dan perumus kebijakan biasanya adalah para ilmuwan atau ilmuwan yang teknokrat. Mereka biasanya terkait secara politik dan ekonomi dengan elit politik. Ketiga, ada keterbatasan dibidang keilmuan kebijakan publik. Di Kabupaten Buton kebijakan penambangan nikel dilakukan untuk kebaikan semua orang dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah sebagaimana penjelasan di atas namun dalam implementasinya kebijakan tersebut terjadi konflik.

Setiap jenis konflik di kawasan pertambangan melibatkan aktor yang berbeda, maka dapat dipastikan bahwa sumber konflik yang memicunya dan keterlibatan aktor lain di luar

aktor utamanya pun akan berbeda pula. Karena itu, identifikasi sumber konflik yang dilakukan akan berdasarkan kepada jenis konflik antar aktor utamanya.

- **Konflik perusahaan versus masyarakat**

Potensi konflik yang berkembang antara perusahaan dan masyarakat lokal pada umumnya tidak terjadi pada saat awal kegiatan eksplorasi, tetapi potensi ini lebih banyak muncul dan tumbuh setelah tahapan eksploitasi. Ketika perusahaan melakukan kegiatan eksplorasi, masyarakat tidak merasa terancam ataupun merasa punya persoalan dengan perusahaan, walaupun sering masyarakat tidak pernah tahu persis apa yang dicari atau yang dilakukan oleh perusahaan itu di daerah sekitar pemukiman mereka. Di saat perusahaan membangun infrastruktur penunjang pertambangan seperti jalan dan jembatan untuk kepentingan operasi penambangan. Sejalan dengan pembangunan fisik yang dilakukan perusahaan, masyarakat lokal menaruh harapan besar terhadap perusahaan dianggap sebagai dewa penolong yang dipuji dan disanjung oleh masyarakat. Sejalan dengan pembangunan fisik yang dilakukan perusahaan, masyarakat lokal menaruh harapan besar terhadap perusahaan untuk dapat memperbaiki tingkat kesejahteraan mereka. Mereka membayangkan akan terbuka lapangan kerja yang memberikan jaminan hari tua mereka disamping fasilitas umum yang akan dapat mereka nikmati. Tetapi ketika harapan itu tidak menjadi kenyataan, dan diperparah lagi oleh tidak berperannya aparat pemerintahan dalam menjalankan kewajiban dan tanggung jawabnya dalam mengembangkan masyarakatnya, maka bibit-bibit ketidakpuasan mulai tumbuh subur di hati masyarakat.

Setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang dapat dikategorikan sebagai sumber konflik yang terjadi antara perusahaan dan masyarakat lokal. Ketiga faktor tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel
Sumber – Sumber Konflik

No	Sumber – Sumber Konflik
1	Komunikasi yang mandeg antara perusahaan dan masyarakat
2	Ganti rugi lahan dan tanaman masyarakat
3	Sistem penerimaan tenaga kerja yang nepotisme

Sumber : Data Primer

1. Komunikasi yang Mandeg Antara Perusahaan dan Masyarakat

Mandegnya komunikasi pada sektor apapun akan menimbulkan kesalahpahaman pada kedua belah pihak yang terlibat, dan pada gilirannya akan memicu konflik diantara mereka. Pada tahapan eksplorasi, sering perusahaan tidak berkomunikasi secara terbuka dengan masyarakat, dengan kata lain ada informasi yang disembunyikan. Pada saat kegiatan eksplorasi, biasanya perusahaan melibatkan penduduk lokal sebagai tenaga pembantu, baik sebagai penunjuk jalan maupun pengangkut logistik. Jika ada pertanyaan dari penduduk tentang keberadaan tambang pihak perusahaan tidak terbuka, hal ini pernah terjadi dimana ada beberapa orang utusan masyarakat yang pergi kepenambangan untuk menanyakan kepada perusahaan tentang konflik yang terjadi di perusahaan. Namun sesampainya di perusahaan para utusan ini tidak diladeni dengan baik. Ada saja alasan yang diberikan oleh pihak pengamanan di perusahaan sehingga para utusan pulang tanpa memperoleh informasi apa-apa karena sesampainya di perusahaan tidak ada seorang pun yang menemui mereka untuk menjelaskan tentang konflik yang terjadi, padahal niat baik dari utusan ini ingin mengkomunikasikan perusahaan dengan masyarakat. Keadaan ini sebenarnya tidak perlu terjadi seandainya aparat pemerintahan setempat menunjukkan tanggungjawabnya dengan menjembatani kepentingan perusahaan dengan aspirasi masyarakat. Aparat desa/kecamatan atau kabupaten dapat menjelaskan kepada masyarakat dengan bahasa budaya yang mudah dimengerti masyarakat tentang arti dan keuntungan yang dapat dinikmati masyarakat atau kerugian yang harus ditanggung bila perusahaan beroperasi di daerah mereka.

Pada tahapan eksploitasi, intensitas konflik antara masyarakat dan perusahaan akan semakin meningkat. Hal ini terjadi bila komunikasi antara perusahaan dan masyarakat tidak kunjung dimulai, padahal perusahaan sudah sejak awal tahap eksploitasi harus mulai membangun komunikasi dengan aparat pemerintahan dan masyarakat lokal. Ketiga pihak sebenarnya harus duduk bersama untuk menyampaikan apa yang dapat mereka berikan kepada pihak lain dan apa yang mereka harapkan dari pihak lain. Perusahaan, bagaimanapun juga, sebagai suatu badan usaha pasti melakukan aktifitasnya dengan berpijak pada prinsip "profit oriented". Walaupun demikian, sesuai dengan kondisi masyarakat kita yang masih berkarakteristik "komunal", maka mereka juga harus bisa menjalankan fungsi sosialnya terhadap masyarakat sekitar. Karena itu, perusahaan harus

selalu mensosialisasikan rencana program aksi yang dapat mereka lakukan untuk mewujudkan tanggungjawab sosial mereka kepada masyarakat sekitar, terutama yang menyangkut penyerapan tenaga kerja. Hal yang menjadi kekecewaan terbesar masyarakat di Kecamatan Talaga Raya adalah sangat sedikitnya penduduk lokal yang dapat bekerja sebagai karyawan. Perusahaan juga harusnya bisa mendengar dan memahami aspirasi masyarakat sekitar dan harapan mereka terhadap kehadiran perusahaan di daerah itu, sehingga perusahaan harus bisa menjelaskan dengan baik mana harapan dan keinginan masyarakat yang dapat mereka penuhi dan mana yang tidak bisa, tentu saja setelah melewati proses kompromi yang intensif dan berkesinambungan.

Mengingat tanggungjawab pengembangan masyarakat pada hakekatnya terletak pada aparat pemerintahan, bukan pada perusahaan, maka seharusnya aparat pemerintahan bisa memainkan peran yang sentral dalam komunikasi tripartite ini. Bila komunikasi ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka masyarakat tidak akan tahu keterbatasan perusahaan dan tidak mengerti sejauh mana tanggungjawab sosial perusahaan terhadap mereka. Hal ini akan mengakibatkan masing-masing pihak akan merasa benar, sehingga konflik akan semakin besar. Masyarakat merasa perusahaan mengabaikan tanggungjawab sosialnya terhadap mereka, sebaliknya perusahaan merasa sudah memenuhi semua kewajiban mereka terhadap masyarakat.

2. Ganti Rugi Lahan dan Tanaman Warga

Salah satu konflik yang dihadapi dalam penambangan nikel dikecamatan talaga raya adalah mangkirnya PT AMI dari kesepakatannya dengan warga. Pada 2009 lalu, PT AMI membuat kesepakatan ganti rugi lahan dan tanaman milik warga. Kesepakatan ganti rugi ini muncul karena keberadaan PT AMI telah merusak ekologi sekitar pertambangan dan membuat tambak rumput laut milik warga rusak. Hal ini diakibatkan karena semenjak keberadaan PT AMI, air laut berubah menjadi kuning karena eksplorasi penambangan yang dilakukan oleh PT AMI.

Dalam kesepakatan tersebut tertera, bahwa PT AMI harus mengganti rugi lahan dan tanaman milik warga. Untuk tanaman, PT AMI bersedia untuk membayar Rp 7.000/meter, sedangkan tanaman milik warga diganti rugi sebesar Rp 500.000/pohon. Namun dalam

perjalanannya, kesepakatan ini kemudian dirubah secara sepihak oleh Pemda Buton, dari Rp 7.000/meter menjadi Rp 1.000/meter, sementara ganti rugi pohon turun setengahnya, yaitu Rp 250.000/meter. Bahkan ganti rugi ini hendak disubsitusi oleh Pemda Buton dengan beras raskin dan pembebasan retribusi lahan selama setahun. Jelas sekali, bahwa Pemda Buton sangat berpihak kepada pemilik modal, dalam hal ini PT AMI. Padahal jelas-jelas, PT AMI telah merusak ekologi sekitar penambangan dan merusak tanaman warga. Kasus harga tanah, dan tuntutan warga tentang kerusakan tanaman rumput laut warga yang oleh pemerintah kecamatan menyebutkan tak ada kerusakan yang disebabkan oleh penambangan.

3. Sistem Penerimaan Tenaga Kerja yang Nepotisme

Faktor ini memang bukan sumber konflik yang utama, tetapi hal ini termaksud yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat di Kecamatan Talaga Raya. Perusahaan dalam hal ini dilihat telah memberi peluang yang lebih besar kepada kandidat pekerja yang mempunyai kekerabatan yang dekat dengan pihak tertentu. Hal ini menimbulkan rasa tidak puas bagi anggota masyarakat yang kebetulan tidak mempunyai kerabat.

- **Konflik Masyarakat Versus Pemerintah**

Konflik antara masyarakat dan pemerintah terjadi akibat tawaran ganti-rugi tanah dan tanaman warga akibat kehadiran penambangan nikel yang hanya dikompensasi dengan pembiayaan raskin dan pembebasan pajak desa selama setahun, ditentang warga. Penegasan ini kembali dilontarkan oleh Pemda Buton dalam "pertemuan akhir" yang digelar di Pasar Rakyat Talaga I, 19 April 2010 tersebut diclaim untuk mengambil keputusan final terkait pembukaan kembali akses eksploitasi pertambangan nikel yang sudah ditutup oleh warga, berakhir dengan pembubaran.

Dalam pertemuan itu, emosi warga yang sudah lama mendidih dengan pernyataan Bupati, tambah memuncak karena tak diberikan kesempatan bertanya, akhirnya terpantik oleh komentar pak Camat yang mencoba mencupit salah satu Hadist Nabi dan Firman Tuhan. "Hadist Najis (bupati), Ayat Inggris", teriakan pak Imam Desa tersebut meluapi kemarahan massa. Karena tidak puas, bersama-sama warga mengambil sikap untuk wolk

out dari pertemuan sambil mengacak-kacau pertemuan tersebut hingga bubar. Tim Pemda yang terdiri dari Bupati Buton, Asisten II, Dinas Pertambangan, Dinas Petanahan, Dinas Kehutanan, Kapolres Bau-Bau, Koramil, Camat Talaga Raya, Kepala Desa di Talaga Raya, Satpo PP, delegasi perusahaan PT AMI, kemudian bergegas balik, saat itu, salah seorang warga menitip pesan kepada bupati sambil berkelakar; "Ujung parang kami pak masih tajam, kalau mau Koja jilid II disini, kalau perlu kami bayar dengan darah segar untuk tanah ini", aksi pengusiran Pemda Buton tersebut dikawali warga hingga pelabuhan keberangkatan.

Selain itu konflik antara pemerintah dan masyarakat juga disebabkan perbedaan pandangan tentang tanaman rumput laut warga yang oleh pemerintah kecamatan menyebutkan tak ada kerusakan yang disebabkan oleh penambangan. Berikut pernyataan Camat Talaga Raya terkait dengan kondisi tanaman warga.

"Mengenai kerusakan tanaman, itu tidak sepenuhnya disebabkan dampak dari pertambangan, tapi yang paling berpengaruh terhadap tumbuhan, adanya kemarau panjang. Sama halnya dengan kekurangan air, cetusnya bukan hanya masyarakat Talaga yang kekurangan air, tapi Baubau juga mengalami hal serupa. Begitu juga dengan tanaman rumput laut tidak rusak.

Pernyataan pemerintah kecamatan tersebut langsung dibantah oleh masyarakat setempat dalam wawancara saya dengan masyarakat yang bernama wawan mengatakan bahwa :

"Rata-rata tanaman rumput laut di Kecamatan Talaga Raya ini khususnya di Talaga Besar rusak parah karena tanah dari gunung di bawah oleh air hujan ke laut yang menyebabkan air laut menjadi merah. Air sungai telah berubah kuning-keruh berlumpur dan membawa begitu banyak limbah penambangan, rembesannya mencemari air laut sehingga kawasan pesisir pantai berubah keruh membuat budidaya tambak rumput laut warga menjadi rusak sehingga banyak, tali agar yang di parkir di rumah-rumah warga".

Pada dasarnya, keadaan masyarakat Talaga justru sangat terancam keberlanjutan mata pencaharian mereka setelah PT. AMI beroperasi sejak dua tahun lalu. Sebab, masyarakat Talaga yang memiliki mata pencaharian sebagai petani, nelayan pembudidaya dan nelayan tangkap mengalami masalah yang sangat berat. Betapa tidak, jika mereka hendak berkebun, lahan-lahan pertanian mereka sudah dikuasai oleh PT. AMI dengan sokongan penuh Pemerintah Daerah dan aparat keamanan, sementara jika mereka hendak membudidaya, laut sudah dipenuhi dengan lumpur-lumpur pertambangan, bahkan jika hendak

menangkap ikan mereka harus mengayuh sampai 2 mil laut yang sebelumnya tidak pernah terjadi.

Hal ini sangat bertentangan dengan apa yang menjadi misi kecamatan talaga raya pada point 2 yang berbunyi;

“...melaksanakan pembangunan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan tetap memperhatikan kelestarian hutan, terumbu karang di laut, dan lingkungan lain...”

Para pengambil kebijakan seharusnya menggunakan penilaian-penilaian obyektif dalam mengatasi kemiskinan di negara kita, bukan hanya didasarkan pada kepentingan pribadi elit penguasa. Bagaimanapun, kita tak dapat mengelak dari fakta bahwa pembangunan yang telah kita upayakan dengan gigih ternyata tidak dapat dinikmati oleh seluruh komponen masyarakat secara adil. Lebih parah lagi, kelompok-kelompok yang seharusnya mendapat uluran tangan dari penguasa lebih sering justru semakin tersingkir dan semakin kehilangan pegangan atau modal yang selama ini mereka miliki.

Paparan sumber konflik diatas tampak bahwa ketiga jenis konflik antara masyarakat dengan perusahaan, antara pemerintah dengan masyarakat yang berkembang di daerah pertambangan cenderung memiliki sumber yang berbeda namun memiliki kaitan satu sama lainnya. Tanpa melihat aktor yang berkonflik, pada dasarnya ke tiga jenis konflik di daerah pertambangan ini dapat di golongkan kembali menjadi hanya 2 tipe konflik, yaitu: *Pertama*, Konflik yang timbul karena kemandegan komunikasi antara perusahaan, masyarakat dan aparat pemerintah. *Kedua*, konflik yang timbul karena ganti rugi dari aktifitas penambangan.

- **Solusi Awal**

Untuk mencari solusi awal pemecahan konflik di kawasan pertambangan ini, pendekatan berdasarkan pembagian konflik atas dasar kemandegan komunikasi dan ganti rugi akan lebih fokus dan tajam untuk menghasilkan suatu model penyelesaian konflik yang baik di daerah pertambangan daripada berdasarkan klasifikasi yang pertama. Penyusunan model haruslah dilakukan berdasarkan kepada tindakan-tindakan untuk mengurangi dan atau mengeliminir sumber konfliknya.

Bila dicermati, kedua konflik yang teridentifikasi di atas, baik yang timbul akibat kemandegan komunikasi maupun yang lahir akibat aktivitas penambangan, pada dasarnya sangat ditentukan oleh sikap dan kualitas hubungan antara pemeran utama dikawasan itu, yakni perusahaan, masyarakat lokal dan aparat pemerintah. Buruknya kualitas hubungan antara perusahaan, masyarakat lokal dan aparat pemerintah pasti melahirkan konflik akibat kemandegan komunikasi. Dengan demikian jelaslah bahwa solusi atau pemecahan konflik dikawasan pertambangan sangat ditentukan oleh komunikasi dan koordinasi antara ketiga unsur pelaku kegiatan dikawasan tersebut. Karena itu, modal penyelesaian konflik sebagai solusi awal untuk daerah pertambangan dapat dilihat dari beberapa aspek yang melibatkan ketiga pelaku utama tersebut secara proporsional, yaitu; Aspek regulasi dan aspek *community development*.

Aspek regulasi merupakan kewenangan aparat pemerintah, baik kabupaten maupun propinsi, untuk mengeluarkan dan memberlakukan suatu atauran bersama, tetapi penyusunannya haruslah dilakukan bersama-sama dengan masyarakat lokal dan perusahaan, sehingga semua pihak akan merasa terwadahi aspirasinya dan memiliki komitmen yang sama dalam menjalankannya.

Aspek *community development* pada dasarnya juga merupakan hak dan kewajiban aparat pemerintah untuk menyusunnya dalam suatu rencana induk (*master plan*) daerah pertambangan yang komprehensif. Tentu saja penyusunannya juga harus melibatkan tokoh-tokoh masyarakat dan pihak perusahaan, sehingga sejak awal masyarakat dan aparat pemerintah dapat mengetahui sejauh mana perusahaan bisa memainkan fungsi sosialnya. Tentu saja semua itu harus dilakukan dengan sangat kompromi untuk saling menghormati dan memahami keterbatasan masing-masing pihak. Program yang efektif, fokus dan tajam serta mampu memberdayakan ekonomi masyarakat secara efisien, dengan mengurangi sebesar mungkin peluang pemborosan dan penyimpangan, adalah program yang harusnya menjadi prioritas dan andalan. Dan semua itu hanya bisa dilakukan bila hubungan antara pemerintah, perusahaan dan masyarakat yang terkait memiliki kualitas yang baik.

KESIMPULAN

Konflik terbuka yang terjadi dikawasan pertambangan nikel di Kecamatan Talaga Raya adalah akibat ganti rugi lahan dan tanaman warga yang tidak sesuai dengan

kesepakatan awal, Sistem penerimaan tenaga kerja yang nepotisme, kemandegan komunikasi antara perusahaan, masyarakat dan aparat pemerintah.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut :

1. Hendaknya perusahaan dan pemerintah menyelesaikan kasus ganti rugi yang disebabkan oleh penambangan sehingga kasus konflik di masyarakat tidak berlarut-larut.
2. Hendaknya dalam pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh *stakeholders* melibatkan berbagai pihak dan terbuka untuk umum guna mendengarkan aspirasi masyarakat yang berkepentingan dengan kebijakan tersebut, sehingga dapat mengartikulasi semua kepentingan.
1. Dalam pengambilan kebijakan hendaknya para pengambil kebijakan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, seperti: partisipasi yang mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Model partisipasi dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu: Pertama, pendekatan versi pemerintah yaitu melalui proses Musrenbang, UDKP, Rakorbang. Pendekatan ini akan lebih efektif jika semua prosedur dilaksanakan sesuai aturannya. Artinya semua proses itu benar-benar dilaksanakan bukan hanya sebatas mekanisme saja, yang sebenarnya program yang akan dilaksanakan sudah ditentukan. Kedua, pendekatan versi OMS (Ormas, LSM, PT, dll). Pendekatan ini dilakukan untuk mewakili rakyat-rakyat tertentu (khusus) seperti korban yang selama ini diabaikan dalam penjangkaran aspirasi masyarakat oleh pihak kelurahan atau partai. Proses yang dilalui adalah Musrenbang, UDKP dan Rakorbang versi rakyat yang betul-betul melibatkan rakyat. Ketiga, pendekatan versi *Stakeholder*. Pendekatan ini dilakukan oleh pihak yang berkepentingan dengan mempertimbangkan segala macam aspek keadilan dan kemanusiaan. *Stakeholder* perlu memami kondisi dan struktur sosial, geopolitik dan ekonomi rakyat tidak lagi menjadi korban oleh kepentingan mereka namun aspirasi masyarakat bisa diwakili oleh mereka. Transparansi: menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi,Ikhwan, Hakimul. 2004. *Akar Konflik Sepanjang Zaman*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Dahrendorf, Ralf. 1986. *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri, sebuah analisis konflik*. Diterjemahkan oleh Ali Manda. Jakarta. Rajawali.
- Darwin, Muhadjir. 1992. *Implementasi Kebijakan, Pelatihan teknik dan Manajemen kebijakan Publik*. Yogyakarta, MAP-UGM.
- Dwiyanto dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta. PSKK UGM-PEG Usaid –Bank Dunia.
- Dwiyanto dkk. 2003. *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta, PSKK UGM.
- Ibrahim,Amin. 2004. *Pokok-Pokok Analisis Kebijakan Publik*. Bandung, Mandar Maju.
- Islamy, M Irfan. 1984. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta, PT Bumi Aksara
- Khaldun, Ibnu. 2000. *Muqadimah*. Jakarta. Pustaka Firdaus.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep teori dan isu*. Yogyakarta. Gava Media.
- Moleong, J.Lexy. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Rosdakarya.
- Morissan. 2004. *Pemerintahan Daerah UU No. 32 Tahun 2004 Beserta penjelasannya*. Jakarta. Ramdina prakarsa.
- Nasikun J. 2004. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta. Kencana.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofyan. 1994. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta. LP3ES.
- Sumardjono, S.W, Maria. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta. Kompas.
- Suryadi, kadarsyah dan Ramdani, Ali. 2002. *Sistem Pendukung Keputusan*. Bandung. Remaja Rosdakarya.
- Sutrisno, Lukman. 2003. *Konflik Sosial, Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara Indonesia*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik, Proses dan Analisa*. Jakarta. Intermedia.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Media Pressindo.