

Evaluasi Pengelolaan Tambang Berbasis Kelembagaan Dan Alih Kewenangan Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

(Studi Kasus : Tambang Tanah Liat Di Kabupaten Kebumen)

Ashari

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro
Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id/> Email: fisip@undip.ac.id

Abstract

Thesis entitled "Evaluation of Mine Management Based Institutional Studies and Transfer of Authority After The Enactment of Law No. 23 Year 2014 on Regional Government (Case Study : Clay Mining in Kebumen Regency)". Some of the issues examined are : 1) How does the institutional management of the clay mine in Kebumen Regency run after authorities in managing mine switch from County Government to the provincial government. 2) Obstacles faced by the provincial government in conducting the management of mining clay in kebumen regency. In doing the analysis and evaluation of institutional, used six indicators i.e. 1) Availability of human resources. 2) Affordability of access to public services. 3) Community involvement. 4) Technical skills and managerial officers. 5) Coordination. 6) Range of control.

The results of this research show that the views of institutional aspects, management of the clay mine in Kebumen Regency hasn't been going well. It can be seen from some indicators. First, the provincial Government still encounter obstacles in the form of lack of human resources and the mine supervisor officer distribution that has not been evenly distributed. Second, the affordability of access to public services, in particular the service of licensing, it is difficult to reach because of people who want to ask permission to go through BPMPTSP that is located there in the province. Thirdly, the involvement of the communities surrounding the quarry clay to help the Government keep tabs on the activities of the clay mine is still not optimal. Fourth, the transfer authorities of the mine management from County Government to the provincial government make the range of control of the Government against further mining activities.

Key words : Evaluation, Mine management, Institutional, Transfer of Authority

I. Pendahuluan

Di era otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam menjadi salah satu perhatian baik dari kalangan pemerintah maupun kalangan akademisi. Salah satu faktor krusial yang menyebabkan hal tersebut adalah kerusakan lingkungan yang ditimbulkan sebagai dampak dari pengelolaan sumber daya alam yang tidak memperhatikan keseimbangan ekosistem lingkungan telah dirasakan masyarakat secara umum. Dalam proses pengelolaan tambang, hampir semua daerah memiliki permasalahan kerusakan lingkungan, meskipun dengan

ruang lingkup permasalahan yang berbeda-beda. Salah satu daerah yang memiliki permasalahan kerusakan lingkungan akibat aktifitas pengelolaan tambang adalah Kabupaten Kebumen yang dalam penelitian ini menjadi objek penelitian. Ada dua latar belakang yang membuat peneliti tertarik untuk mengangkat masalah pengelolaan tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen sebagai masalah penelitian, yakni latar belakang empirik dan latar belakang teoritik.

Pertama, masih banyaknya pelanggaran dalam aktifitas tambang tanah liat yang menyebabkan maraknya kerusakan lahan di Kabupaten Kebumen. Dari bahan tambang yang telah di sebutkan di atas, tanah liat menjadi bahan mineral non logam yang paling banyak di tambang di Kabupaten Kebumen. Menurut data terakhir dari Dinas Sumber Daya Alam Pertambangan dan Energi terdapat 643 usaha pertambangan tanah liat di Kabupaten Kebumen dengan rata- rata produksi 369.528,88 m³/tahun. Tingginya jumlah usaha pertambangan tanah liat di karenakan Kabupaten Kebumen menjadi salah satu daerah penghasil produk genteng yang cukup terkenal di Jawa Tengah dimana tanah liat menjadi bahan pokok dalam pembuatannya. Tingginya jumlah usaha tambang tanah liat seharusnya di barengi dengan pengelolaan yang baik oleh pemerintah untuk meminimalisasi dampak kerusakan lingkungan yang terjadi akibat aktifitas penambangan tanah liat. Namun pada kenyataannya, dalam proses pengelolaan tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen masih belum berjalan dengan optimal. Dari 643 usaha tambang tanah liat yang ada, hanya 28 usaha yang mengantongi izin, artinya ada 615 usaha tambang tanah liat ilegal yang beroperasi. Selain itu, di Kecamatan Pejagoan, Klirong, Petanahan dan Sruweng banyak areal persawahan produktif yang dialihfungsikan menjadi daerah tambang. Hal ini menyebabkan lahan-lahan produktif di daerah-daerah tersebut mengalami kerusakan dan tidak bisa digunakan seperti semula. Lubang lubang bekas penggalian tanah liat dibiarkan terbengkalai tanpa dilakukan upaya pemulihan. Pengalihan fungsi lahan pertanian produktif sebagai areal tambang tentu bertentangan dengan Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Berkelanjutan dimana dalam Undang-Undang ini melarang segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Selain itu Undang-undang ini juga melarang pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk mengalihkan kepemilikan lahannya kepada pihak lain yang dapat merusak irigasi dan infrastruktur lainnya serta mengurangi kesuburan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Kedua, kelembagaan pemerintah provinsi belum dipersiapkan dengan matang dalam proses alih wewenang pengelolaan tambang di daerah. Terbitnya Undang-Undang pemerintahan Daerah yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebabkan perubahan yang signifikan terhadap tata kelola tambang di daerah, di mana pengelolaan tambang tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota melainkan beralih menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Namun pengalihan wewenang ini belum di barengi dengan kesiapan kelembagaan yang baik oleh pemerintah provinsi dalam pengelolaan tambang yang ada di kabupaten/kota. Masalah-masalah seperti ketersediaan sumber daya manusia,

keterjangkauan akses pelayanan publik, rentang kendali menjadi tantangan yang harus di hadapi oleh pemerintah provinsi. Apabila masalah ini tidak bisa diatasi tentu dapat membuat kerusakan lingkungan menjadi semakin parah. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk melakukan evaluasi pengelolaan tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen. Dalam melakukan evaluasi penulis berfokus pada kelembagaan dan kewenangan. Kedua aspek ini menarik untuk dikaji, dimana pasca di berlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang sudah berjalan kurang lebih dua tahun, kewenangan pengelolaan tambang beralih dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Hal ini tentu menyebabkan perubahan yang signifikan terhadap pengelolaan tambang di daerah, terutama dalam aspek kelembagaan dan kewenangan.

Secara teoritik, topik mengenai evaluasi berbasis kelembagaan dan kewenangan relevan untuk diangkat menjadi skripsi mahasiswa Ilmu Pemerintahan. Hal ini dikarenakan kelembagaan menjadi salah satu pendekatan dalam Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan. Yang menjadi unit analisis dalam pendekatan ini adalah bagaimana sebuah lembaga menjalankan tugas dan wewenangnya secara benar. Dalam hal ini, peran studi evaluasi sangat krusial dalam menilai dan memastikan apakah suatu lembaga pemerintahan telah menjalankan tugas dan wewenangnya dengan benar.

Dalam penelitian ini masalah yang di teliti adalah:

1. Bagaimana kelembagaan pengelolaan tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen berjalan setelah kewenangan pengelolaan tambang beralih dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi?
2. Apa saja kendala yang dihadapi Pemerintah Provinsi di dalam pengelolaan tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen dilihat dari aspek kelembagaan dan alih kewenangan pengelolaan tambang?

II. Kerangka Teori/ Tinjauan Pustaka

A. Evaluasi

Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan atau kegagalan sebuah organisasi atau unit kerja dalam melakukan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya.

Jones (1991,357) mengemukakan bahwa evaluasi merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat dari sebuah program. Hal tersebut bervariasi dalam spesifikasi kriteria, teknik pengukuran, metode analisis, dan bentuk analisis

B. Kelembagaan

Pada umumnya kelembagaan atau institusi lebih identik dengan organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem. Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

C. Evaluasi Kelembagaan Publik

Evaluasi kelembagaan didefinisikan sebagai penilaian kemampuan suatu kelembagaan dalam menjalankan wewenangnya, melalui pengelolaan sumberdaya yang dimilikinya secara efisien dan menghasilkan output yang sesuai dengan tujuannya dan relevan dengan kebutuhan pengguna (Peterson, 2003). Ada dua hal untuk menilai suatu kelembagaan yaitu produknya sendiri berupa jasa atau material, dan faktor manajemen yang membuat produk tersebut bisa dihasilkan. Satu cara yang lebih sederhana telah dikembangkan untuk memahami kinerja internal dan (sedikit) eksternal suatu kelembagaan, melalui ukuran-ukuran dalam ilmu manajemen. Ada enam dimensi untuk melakukan evaluasi kelembagaan, yakni : Ketersediaan sumber daya manusia, Keterjangkauan akses pelayanan publik, Keterlibatan masyarakat , Keterampilan teknis, manajerial petugas, Koordinasi serta Rentang Kendali.

D. Manajemen Organisasi Publik

Organisasi publik sering terlihat pada bentuk organisasi instansi pemerintah yang juga dikenal dengan birokrasi pemerintah. Istilah birokrasi ini diberikan kepada instansi pemerintah karena pada awalnya tipe organisasi yang ideal yang disebut birokrasi merupakan bentuk yang diterima dan diterapkan oleh instansi pemerintah. Manajemen publik tidak lain dari manajemen instansi pemerintah. Overman (1994) mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah manajemen ilmiah, meskipun sangat dipengaruhi oleh manajemen ilmiah. Manajemen publik juga bukan analisis kebijakan, bukan administrasi publik yang baru, atau kerangka yang lebih baru. Manajemen publik merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi *rational-instrumental* pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan di pihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi. Ia merupakan gabungan fungsi-fungsi manajemen seperti: perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik.

John J. Dilulio, Jr (1989) mengusulkan pendekatan yang harus diambil dalam studi OMP yaitu:

1. Pendekatan Normatif

Pendekatan normatif melihat organisasi dan manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Efektivitas dari proses tersebut diukur dari apakah kegaitan-kegiatan organisasi direncanakan, diorganisir, dikoordinasikan, dan dikontrol secara lebih efisien. Pendekatan ini menggunakan beberapa fungsi manajemen yang sangat bersifat universal, yang dapat diperinci sebagai berikut:

- a. *Planning*
- b. *Organizing*
- c. *Staffing*
- d. *Coordinating*
- e. *Motivating*
- f. *Controlling*

2. Pendekatan Deskriptif

Pendekatan ini didasarkan atas penemuan Garson dan Oveman (1995) tentang apa yang dilakukan oleh manajer publik di Amerika Serikat. Pendekatan ini sering di sebut

dengan PARFHIER. PARFHIER merupakan singkatan dari *Policy Analysis, Financial Management, Human Resource Management, Information Management, dan External Relations*. *Policy analysis* merupakan pengembangan lebih lanjut dari *planning* dan *reporting*; *human resource management* merupakan pengembangan dari *staffing, directing* dan *coordinating*; *financial management* merupakan pengembangan dari *budgeting*; dan *information management* merupakan pengembangan dari *reporting, directing, dan coordinating*. Isi dari masing-masing pendekatan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. *Policy Analysis*
- b. *Financial Management*
- c. *Human Resource Management*
- d. *Information Management*
- e. *External Relations*

III. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian campuran/kombinasi (*Mixed Method Research*) dengan model *Sequential Exploratory Design*. Metode ini mengkombinasikan dua metode, yakni metode kualitatif dan metode kuantitatif ke dalam satu penelitian. Metode kualitatif digunakan untuk menggali informasi dari sisi pemerintah daerah untuk kemudian dapat di gambarkan bagaimana proses kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah di jalankan, sementara metode penelitian kuantitatif digunakan untuk menggali informasi dari sisi masyarakat dalam hal ini adalah pemilik usaha tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen. Penelitian ini akan di lakukan di Kota Semarang dan Kabupaten Kebumen.

Dalam metode kualitatif, ada beberapa teknik dalam mengumpulkan data, antara lain wawancara, dokumentasi, observasi dan kuesioner.

Dalam menentukan informan menggunakan teknik purposive sampling dimana informan yang dipilih relevan dengan masalah penelitian dalam hal ini adalah : Kepala Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah, Kepala Dinas SDA-ESDM Kabupaten Kebumen, Masyarakat sekitar Lokasi Tambang.

Untuk memperoleh data kuantitatif menggunakan kuesioner, teknik pengambilan sampel yang digunakan adalah random sampling. yaitu pengambilan sampel dilakukan secara acak. Hal ini di karenakan populasi dalam penelitian ini, yakni pemilik usaha tambang di Kabupaten Kebumen merupakan populasi yang bersifat homogen sehingga setiap anggota populasi memiliki peluang yang sama untuk dijadikan sampel. Dari ketentuan tersebut, maka sampel yang diambil dari populasi yang berjumlah 28 orang adalah:

$$n = \frac{NZ^2 \cdot p(1-p)}{Nd^2 + Z^2 \cdot p(1-p)}$$

$$n = \frac{28(1,65)^2 \cdot 0,50(1 - 0,50)}{28(0,10)^2 + (1,65)^2 \cdot 0,50(1 - 0,50)}$$

$$n = \frac{19,0575}{0,920625}$$

$$n = 20,700611$$

Jadi sampel yang diambil dalam penelitian ini adalah 20, 700611 atau di bulatkan menjadi 21 orang.

IV. Hasil dan Pembahasan

A. Analisis Kelembagaan dan Evaluasi Pengelolaan Tambang Tanah Liat di Kabupaten Kebumen.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan dampak besar terhadap pengelolaan tambang di daerah, termasuk di Kabupaten Kebumen, khususnya tambang tanah liat. Adanya alih kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi membuat tata lembaga pengelolaan tambang berubah. Dalam melakukan analisis dan evaluasi, penulis berfokus pada enam poin indikator, yakni ketersediaan sumber daya manusia, keterjangkauan akses pelayanan publik, keterlibatan masyarakat, keterampilan teknis dan manajerial petugas, koordinasi, serta rentang kendali.

1. Ketersediaan Sumber Daya Manusia

Ketersediaan sumberdaya manusia yang ada sekarang masih belum mencukupi kebutuhan untuk melaksanakan pengelolaan tambang di Jawa Tengah secara maksimal, khususnya yang menangani masalah pembinaan dan perusahaan mineral yang mencakup perizinan dan pengawasan. Dalam hal perizinan, Bidang Minerba hanya memiliki satu orang kepala seksi dan tiga orang staff. Dengan jumlah tersebut, diakui oleh pihak Bidang Minerba masih mengalami kesulitan untuk menangani masalah perizinan. Kurangnya ketersediaan sumber daya manusia yang menangani masalah perizinan di dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah menimbulkan beberapa permasalahan. Permasalahan yang paling terlihat akibat kurangnya ketersediaan sumber daya manusia tersebut adalah pengadministrasian berkas dan database perizinan yang digunakan sebagai salah satu instrumen pengendalian aktifitas pertambangan masih kacau. Berkas perizinan yang masuk sejak tahun 2016 belum dimasukkan kedalam database perizinan tambang. Selain itu, selama penulis melakukan pengamatan, tidak jarang berkas perizinan yang sudah masuk ke Dinas ESDM hilang, hal ini menyebabkan masyarakat yang mengajukan izin harus memasukkan dan mengurus kembali berkas perizinan tambang yang hilang tersebut, padahal kelalaian terdapat di pihak dinas ESDM.

Dalam hal pengawasan tambang, sumber daya manusia yang ada sudah mencukupi, yakni sebanyak 39 inspektur tambang. Hanya saja yang menjadi permasalahan adalah distribusi inspektur tambang. Inspektur tambang, setelah adanya perubahan status menjadi pegawai pemerintah pusat kini hanya terkonsentrasi di empat balai yang

terdapat di Jawa Tengah. Inspektur tambang yang distribusinya terkonsentrasi di balai membuat pengawasan yang dilakukan tidak bisa seintensif seperti pada saat setiap daerah kabupaten memiliki inspektur tambang. Hal ini dikarenakan dengan hanya empat balai yang tersebar di seluruh Provinsi Jawa Tengah, daerah yang dibawah masih terlalu banyak, sehingga daya jangkau setiap balai terhadap daerah kabupaten/kota yang dibawah masih kecil untuk bisa dilakukan pengawasan secara intensif.

2. Keterjangkauan Akses Pelayanan Publik

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membuat pengelolaan tambang beralih dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi. Hal ini berdampak signifikan terhadap pelayanan publik yang berkaitan dengan pengelolaan tambang yang kini harus melalui pemerintah provinsi. Dalam hal perizinan misalnya, pegajian izin tambang yang sebelumnya melalui Dinas SDA ESDM Kabupaten/Kota kini harus diurus ke pemerintah provinsi melalui Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu (BPMPTSP) Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang yang kemudian diteruskan ke Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah untuk diberikan surat rekomendasi teknis izin usaha pertambangan. Perizinan yang terpusat di Provinsi ini sedikit banyak menimbulkan keberatan, terutama untuk daerah kabupaten/kota yang letaknya cukup jauh dari pemerintah provinsi.

Diakui oleh Kepala Bidang Minerba Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah, bahwa akibat perizinan yang harus diurus langsung ke provinsi cukup banyak keluhan dari masyarakat yang ingin mengajukan izin tambang, khususnya untuk tambang skala kecil, dengan modal terbatas serta dengan lokasi yang jauh dari tempat perizinan.

Dikabupaten Kebumen, hal senada juga dikemukakan oleh mantan Kepala Bidang Minerba Dinas SDA ESDM Kabupaten Kebumen. Menurutnya, keluhan juga cukup banyak dari masyarakat penambang dengan skala kecil dan modal terbatas. Mereka mengeluhkan tentang jauhnya tempat perizinan yang harus diurus di provinsi. Belum lagi ketika ada berkas atau syarat perizinan yang lain salah atau kurang mereka nantinya harus kembali untuk melengkapi. Hal ini dapat mengakibatkan masyarakat lebih memilih untuk tidak mengajukan izin tambang. Dikebumen, tambang tanah liat merupakan komoditas mineral non logam yang paling banyak digali karna pemanfaatannya sebagai bahan baku utama pembuatan genteng dan batu bata yang banyak terdapat di Kabupaten Kebumen. Sebagian besar merupakan tambang skala kecil dengan modal yang terbatas. Selain tambang berizin banyak juga tambang tambang yang tidak memiliki izin dengan dalih tambang tersebut dilakukan di lahan milik warga sendiri, jadi terkadang ketika ada pemerintah daerah datang, masyarakat menggunakan dalih tersebut untuk melawan. Tidak banyak yang bisa dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi hal tersebut. Sekalipun dilarang warga akan tetap melakukan aktifitas tambang. Hal ini dikarenakan tidak ada pilihan lain bagi warga

penambang tanah liat untuk dijadikan sebagai ladang mengais uang untuk bertahan hidup.

Hal tersebut didukung oleh hasil analisis data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner yang menunjukkan bahwa dari 21 orang responden, sebagian besar responden menilai bahwa akses pelayanan publik menjadi sulit untuk dijangkau yakni sebesar 18 responden (86 %).

3. Keterlibatan Masyarakat

Dalam kasus tambang tanah liat di kabupaten kebumen, keterlibatan masyarakat sebenarnya sangat diperlukan dalam megawasi aktifitas tambang tanah liat yang ada disekitar mereka. Apalagi setelah adanya alih kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota, dimana rentang pengawasan dari dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah sangatlah terbatas. Menurut penuturan ibu Endah, mantan Kepala Bidang Minerba Dinas SDA ESDM Kabupaten Kebumen, memang sangat sulit untuk melaksanakan pengawasan terhadap aktifitas tambang tanah liat, terutama untuk tambang-tambang yang tidak memiliki izin. Hal ini karena jumlah jumlah aktifitas penambangan yang banyak dan tersebar di lokasi yang berbeda beda, sedangkan pemerintah tidak bisa selalu melakukan pengawasan karna keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Para penambang yang kebanyakan menambang lahan persawahan sendiri, sekalipun dilarang tetap kembali melakukan penambangan karna itu merupakan pekerjaan utama mereka. Para penambang kekeh dan berdalih bahwa lahan yang ditambang merupakan lahan miliknya sendiri dan tidak merugikan orang lain. Oleh karenanya pemerintah mencoba melibatkan masyarakat sekitar lokasi penambangan melalui pemerintah desa setempat untuk ikut membantu mengatur aktifitas tambang tanah liat yang ada di wilayahnya, bukan berdasarkan peraturan yang ada namun lebih berdasarkan kepada kenyamanan masyarakat disekitar lokasi tambang. Selama masyarakat sekitar tambang tidak mengganggu kenyamanan lingkungan, maka aktifitas tambang tersebut dibiarkan saja.

Seharusnya apa yang dilakukan dalam pengelolaan tambang tanah liat, baik pengaturan atau pengawasan harus berdasarkan peraturan yang ada, bukan berdasarkan pada kenyamanan masyarakat sekitar lokasi tambang.

Data hasil analisis data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner juga menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat sekitar lokasi tambang dalam proses pengelolaan tambang masih rendah dimana dari 21 orang responden sebagian besar memberikan penilaian kurang aktif terhadap keterlibatan masyarakat sekitar lokasi tambang dalam membantu emerintah mengawasi aktifitas tambang tanah liat yakni sebanyak 18 responden (86 %).

4. Kemampuan Teknis dan Manajerial Petugas

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang menyebabkan alih kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi, isu mengenai kemampuan teknis dalam pengelolaan tambang sempat mengemuka. Muncul kekhawatiran bahwa petugas pemerintah provinsi nantinya tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam mengelola tambang, yakni berkenaan pemahaman secara komperhensif mengenai kondisi daerah tambang di kabupaten/kota yang berbeda beda, tidak hanya secara geografis tetapi juga kondisi sosial-ekonomi daerah tersebut yang dapat memengaruhi pengelolaan tambang.

Setelah terbit Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ Tanggal 16 Januari 2015 yang mewajibkan penyerahan personil, pendanaan, prasarana dan dokumen (P3D) kekhawatiran akan kemampuan teknis dan manajerial pengelolaan tambang dapat diatasi, khususnya untuk pejabat pengawas tambang. Sektor ESDM, pejabat pengawas tambang yang semula menjadi pegawai pemerintah kabupaten/kota berubah menjadi pegawai pemerintah pusat yang di tempatkan di provinsi melalui balai ESDM yang ada.

Untuk Provinsi Jawa Tengah, sebagai pelaksanaan P3D dalam hal personil, inspektur pengawas tambang sebagai pejabat pegawai tambang di tempatkan di balai ESDM yang membawahi daerah tempat inpektur tambang tersebut berada sebelumnya. Hal ini memang ditujukan agar pengawasan dan pengendalian tambang didaerah berjalan dengan optimal, karna pejabat pengawas tambang di tempatkan dibalai yang membawahi daerah yang benar benar dikuasai secara potensi, permasalahan, serta kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat yang mungkin berpengaruh terhadap proses pengawasan dan pengendalian tambang di kabupaten/kota di Jawa Tengah.

Untuk pengawasan dan pengendalian tambang di Kabupaten Kebumen, khususnya tambang tanah liat, inspektur tambang sebagai pejabat pengawas tambang yang semula bertugas di Dinas SDA ESDM Kabupaten Kebumen, setelah pelaksanaan penyerahan P3D kini ditempatkan di balai ESDM Serayu Selatan yang terletak di Kabupeten Purworejo. Kabupaten Kebumen menjadi salah satu daerah yang dibawah oleh balai Serayu Selatan. Sehingga pengawasan dan pengendalian tambang di Kabupaten Kebumen, khususnya tambang tanah liat dilakukan oleh petugas yang memang benar-benar mampu secara teknis dan memahami secara komperhensif kondisi yang ada di lapangan.

5. Koordinasi

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membuat kewenangan pengelolaan tambang beralih ke pemerintah provinsi. Dalam menjalankan kewenangannya, Pemerintah Provinsi Jawa tengah berkoordinasi dengan beberapa pihak dan instansi yang terkait yang antara lain :

a. Badan Penanaman Modal dan Perijinan terpadu Satu Pintu (BPMPTSP)

Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah berkoordinasi dengan BPMPTSP Provinsi Jawa Tengah dalam hal perizinan tambang. Setelah kewenangan pengelolaan tambang beralih dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi, pengajuan izin tambang saat ini melalui BPMPTSP Provinsi Jawa Tengah. Setelah berkas perizinan diterima BPMPTSP, berkas tersebut kemudian diteruskan ke Dinas ESDM Provinsi untuk diterbitkan rekomendasi teknis apabila memenuhi persyaratan yang berlaku. Setelah izin tambang diterbitkan, berkas-berkas tadi akan kirim ke balai-balai ESDM dan selanjutnya didistribusikan kembali kepada yang mengajukan izin tambang.

b. Dinas SDA-ESDM Kabupaten Kebumen

Dalam proses alih kewenangan, Beralihnya kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi membuat tata kelembagaan pengelolaan tambang mengalami perubahan signifikan dari mulai masalah sumberdaya manusia, perizinan, rentang pengawasan dan pengendalian tambang, dan lain-lain. Pada Tanggal 16 Januari 2015, Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran berkenaan dengan masalah ini yakni Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ Pemerintah Dengan Masyarakat. Surat ini mewajibkan Dinas ESDM Provinsi dan Dinas ESDM kabupaten kota untuk berkoordinasi melaksanakan apa yang disebut dengan Penyerahan Personil, Prasarana, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) dalam hal pengelolaan tambang. Namun setelah dua tahun berlangsung dan kini Dinas SDA ESDM Kabupaten Kebumen telah bubar, pelaksanaan P3D belum tuntas hingga saat ini, khususnya terkait dengan dokumen. Untuk database perizinan dan dokumen-dokumen lain yang terkait dengan tambang tanah liat di Kabupaten belum diserahkan ke Dinas ESDM Provinsi. Karena ketika peneliti hendak meminta data tersebut dinas ESDM Provinsi tidak memiliki data tersebut. Padahal database tersebut sangat penting karna merupakan salah satu instrumen yang digunakan untuk melakukan kontrol terhadap aktifitas tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen. Tanpa adanya database tersebut, dinas ESDM akan kesulitan dalam melakukan kontrol baik secara administrasi maupun pengawasan dilapangan.

c. SATPOL PP dan Kepolisian dalam hal penindakan

Idealnya dalam proses pengelolaan tambang SATPOL PP dan Kepolisian berjalan atas arahan dari dinas ESDM karena Dinas ESDM yang memang secara tupoksinya berperan sebagai pemegang kendali dalam pengelolaan tambang. Selain itu Dinas ESDM lebih memahami kondisi lokasi serta memiliki dat-data yang dapat digunakan sebagai salah satu dasar dalam bergerak.

Namun pada kenyataannya koordinasi antar ketiganya belum berjalan dengan baik. Dalam kasus pengelolaan tambang tanah liat Di Kabupaten Kebumen misalnya. Seringkali SATPOL PP dalam melakukan pemantauan, penindakan berjalan sendiri. Padahal dalam pelaksanaan pengelolaan tambang posisi SATPOL PP adalah sebagai salah satu organ pemerintah yang membantu Dinas ESDM dalam menegakkan peraturan-peraturan serta menindak jika ada pelanggaran yang

berkenaan dengan aktifitas tambang. Seharusnya Lembaga atau dinas-dinas yang terlibat dalam pengelolaan tambang harus berkoordinasi dengan Dinas ESDM sebagai pemegang kewenangan pengelolaan tambang, khususnya tambang tanah liat.

d. Pemilik Tambang

Melalui forum sosialisasi dan pembinaan terhadap pemilik tambang. Setelah beralihnya kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi maka pembinaan tersebut kini juga menjadi tanggung jawab dari Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah. Adanya pembinaan ini dimaksudkan agar pelaksanaan penambangan yang ada dilakukan dengan benar sesuai dengan standar dan pedoman teknis yang benar serta selaras dengan peraturan yang berlaku.

Dalam pelaksanaannya, pembinaan ini hanya diberikan kepada penambang yang memiliki izin, tidak diperuntukkan bagi penambang yang tidak memiliki izin. Padahal untuk kasus tambang tanah liat di kabupaten misalnya, masih banyak tambang yang tidak memiliki izin. Jika ditelusuri lebih dalam, banyaknya tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen disebabkan oleh penambang yang belum memahami peraturan yang berlaku, belum tahu mana tempat yang bisa ditambang dan mana yang dilarang untuk melakukan penambangan. Hal ini menunjukkan bahwa seharusnya pembinaan tidak hanya peruntukan bagi pemilik tambang yang berizin saja tetapi juga bagi pemilik tambang yang tidak memiliki izin. Dengan adanya pembinaan tersebut diharapkan penambang yang tidak memiliki izin tersebut tahu bagaimana prosedur menambang dengan benar, baik secara teknis maupun secara administrasi. Artinya bahwa aktifitas tambang yang dilakukan, selain benar teknis pelaksanaannya juga benar menurut peraturan perundangan yang berlaku.

Berkaitan dengan sosialisasi dan pembinaan terhadap pemilik tambang, data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner menunjukkan bahwa sosialisasi terhadap pemilik tambang mengenai alih kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi jarang dilakukan oleh pemerintah. Untuk sosialisasi, data menunjukkan bahwa dari 21 responden, sebanyak 12 responden atau sebesar 57 % memberikan penilaian jarang dan 9 responden atau sebesar 43 % mengaku tidak pernah menerima sosialisasi terkait adanya alih kewenangan pengelolaan tambang.

Sedangkan untuk pembinaan, data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner menunjukkan bahwa pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah tidak baik. Dari 21 responden, 18 responden atau 86 % memberikan penilaian tidak baik, sementara 3 responden atau 14 persen memberikan penilaian sangat tidak baik. Hal ini dikarenakan dari semua responden mengatakan bahwa semenjak alih kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi sampai dengan saat ini belum pernah ada pembinaan yang dilakukan pemerintah terhadap pemilik tambang.

6. Rentang Kendali

Adanya alih kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membuat rentang kendali pengelolaan tambang semakin jauh. Letak Dinas ESDM Provinsi sebagai pemegang kendali pengelolaan tambang jauh dari lokasi tambang yang harus dikendalikan. Dimana daerah-daerah tersebar di seluruh provinsi. Jauhnya rentang kendali antara Dinas ESDM Provinsi dengan wilayah tambang dapat menyebabkan potensi pelanggaran-pelanggaran dalam proses penambangan di daerah menjadi tinggi.

Untuk mengatasi masalah rentang kendali yang jauh, dinas ESDM Provinsi memanfaatkan balai ESDM yang ada untuk mengawasi aktifitas tambang yang ada dengan tujuan untuk memperkecil jauhnya rentang kendali dari Dinas ESDM Provinsi ke lokasi tambang yang tersebar di kabupaten/kota.

Namun pada kenyataannya, walaupun sudah memanfaatkan balai ESDM untuk membantu mengawasi aktifitas tambang yang tersebar di kabupaten/kota, balai yang ada masih terlalu sedikit jumlahnya. Saat ini baru ada 4 balai ESDM. Jika di rata-rata 1 balai ESDM membawahi 8-9 kabupaten/kota. Jumlah tersebut masih terlalu banyak, akibatnya jarak antara balai dengan wilayah yang dibawah masih cukup jauh. Masih jauhnya rentang kendali dari Dinas ESDM Provinsi terhadap lokasi tambang yang ada di wilayah kabupaten kota membuat pengawasan yang dilakukan juga belum maksimal. Untuk pemantauan lapangan saja, hanya dilaksanakan satu kali dalam setahun untuk setiap pemegang izin tambang, Dengan jumlah pemantauan tersebutpun masih banyak aktifitas yang tidak ikut terpantau karena banyaknya jumlah lokasi tambang yang ada. Untuk Tambang tanah liat saja di Kebumen terdapat 643 aktifitas tambang tanah liat. Untuk mensiasati hal tersebut pihak Dinas ESDM Provinsi mewajibkan pemegang izin tambang untuk membuat laporan pelaksanaan tambang setiap tiga bulan sekali. Laporan tersebut akan dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi Dinas ESDM Provinsi. Ketika ada laporan yang mencurigakan, Dinas ESDM akan memanggil atau mendatangi langsung ke lapangan. Namun, pembuatan laporan tersebut sangat rentan terhadap manipulasi karena pasti pemegang izin tambang hanya akan melaporkan kondisi yang baik baik saja agar tidak dicurigai oleh pihak Dinas ESDM Provinsi sedangkan pemantauan lapangan yang dilakukan oleh Dinas ESDM Provinsi bersama dengan Dinas lain yang terkait masih sangat minim.

Data hasil analisis data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner menunjukkan bahwa dalam hal pemantauan lapangan, dari 21 responden , sebagian besar responden menilai bahwa pemerintah jarang melakukan pemantauan terhadap aktifitas tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen. 17 responden dengan presentase sebesar 81 persen menjawab tidak pernah ada pemantauan, Sedangkan 4 responden menjawab jarang dengan presentase sebesar 19 %.

V. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian mengenai evaluasi pengelolaan tambang mineral dan batuan berbasis kelembagaan dan alih kewenangan pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dengan studi kasus tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen, terdapat dua hal yang dapat disimpulkan.

Pertama, dilihat dari aspek kelembagaan, pengelolaan tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen belum berjalan dengan optimal. Hal ini di tunjukkan dengan indikator-indikator berikut :

1. Ketersediaan Sumber Daya Manusia

Ketersediaan sumberdaya yang dimiliki oleh Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah untuk mengelola tambang yang ada di Jawa Tengah, saat ini belum mencukupi secara kuantitas, khususnya yang menangani masalah pembinaan dan perusahaan mineral yang mencakup perizinan dan pengawasan.

2. Keterjangkauan Akses Pelayanan Publik

Beralihnya kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah membuat akses pelayanan publik seperti akses perizinan dan akses bagi masyarakat yang hendak melakukan pengaduan atau meminta informasi yang berkaitan dengan pengelolaan tambang menjadi semakin jauh. Keberadaan balai ESDM sebagai kepanjangan tangan Dinas ESDM Provinsi belum mampu menjalankan fungsinya secara optimal karena jumlah balai ESDM yang terlalu sedikit membuat setiap balai harus membawahi 8-9 Kabupaten Kota. Hal ini membuat akses kabupaten/kota ke balai ESDM masih relatif cukup jauh.

3. Keterlibatan Masyarakat

Keterlibatan masyarakat sekitar lokasi tambang tanah liat masih minim. Hal ini dikarenakan masih rendahnya kesadaran masyarakat sekitar lokasi tambang untuk ikut berperan dalam mengawasi aktifitas tambang tanah liat. Upaya pemerintah untuk berkoordinasi dan bekerjasama dalam melakukan pengawasan terhadap aktifitas tambang tanah liat tidak ada standar dan prosedur yang jelas. Standar yang digunakan dalam melakukan pengawasan adalah kenyamanan, bukan standard peraturan yang berlaku. Jadi selama masyarakat nyaman, masyarakat tidak perlu melapor ke pemerintah.

4. Koordinasi

Koordinasi antar pemerintah masih belum berjalan dengan optimal, khususnya dalam hal pengawasan. Begitu juga koordinasi antara pemerintah dengan masyarakat. Yang paling terlihat adalah sosialisasi dan pembinaan. Sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas SDA ESDM Kabupaten Kebumen dan Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah

kepada masyarakat belum bisa menjangkau masyarakat secara mendalam. Hal ini dibuktikan dengan masyarakat yang ingin mengajukan izin ayau memperpanjang izin masih datang ke Dinas SDA ESDM Kabupaten Kebumen, bukan ke provinsi. Terkait dengan pembinaan, pembinaan hanya berfokus pada pemilik tambang yang memiliki izin, padahal pemilik tambang yang tidak memiliki izin sangat perlu untuk dibina agar dalam melakukan penambangan sudah berdasarkan prosedur teknis dan administratif yang benar.

5. Rentang Kendali

Beralihnya kewenangan pengelolaan tambang ke pemerintah provinsi membuat rentang kendali semakin jauh. Keberadaan balai yang bertujuan untuk mengatasi masalah tersebut nyatanya belum tercapai. Jumlah balai ESDM yang ada masih terlalu sedikit sehingga rentang kendali dari balai ke wilayah kabupaten/kota masih cukup jauh.

Kedua, dalam melakukan pengelolaan tambang, khususnya tambang tanah liat, pemerintah provinsi mengalami beberapa kendala yakni :

1. Ketersediaan Sumber Daya Manusia

Setelah kewenangan pengelolaan tambang beralih dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi, masalah mengenai ketersediaan sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah provinsi menjadi salah satu kendala dalam pengelolaan tambang di wilayah kabupaten/kota. Di satu sisi jumlah lokasi tambang yang harus dikelola begitu banyak, sementara disisi lain pemerintah provinsi tidak memiliki sumber daya yang cukup secara kuantitatif.

2. Jauhnya Rentang Kendali

Beralihnya kewenangan pengelolaan tambang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi membuat rentang kendali antara pemerintah pusat terhadap aktifitas tambang yang tersebar di kabupaten/kota dalam satu provinsi semakin jauh. Keberadaan balai ESDM yang diharapkan mampu mengatasi masalah jauhnya rentang kendali masih belum bisa berbuat banyak di karenakan jumlahnya yang masih terlalu sedikit sehingga rentang kendali antara Balai ESDM yang ada dengan daerah yang dibawahinya masih cukup jauh.

B. Saran

Saran Praktis

1. Penambahan jumlah sumberdaya manusia di pos-pos yang secara kuantitas masih belum mencukupi.

2. Pembukaan gerai perizinan tambang di beberapa regional wilayah untuk mempermudah akses perizinan tambang bagi daerah-daerah yang jaraknya jauh dari Provinsi Jawa Tengah.
3. Meningkatkan peran masyarakat sekitar lokasi tambang tanah liat dalam melakukan pengawasan terhadap aktifitas tambang, dengan prosedur dan standar yang jelas, yakni berdasarkan peraturan yang berlaku.
4. Meningkatkan koordinasi, baik antar instansi pemerintah maupun antara pemerintah dengan pemilik tambang untuk memudahkan pelaksanaan pengelolaan tambang di Jawa Tengah, khususnya tambang tanah liat di Kabupaten Kebumen.
5. Penambahan balai ESDM untuk mengatasi jauhnya rentang kendali Dinas ESDM, khususnya dalam pengawasan dan pengendalian terhadap aktifitas tambang yang tersebar di wilayah kabupaten/kota.
6. Perubahan regulasi, dimana Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba belum mampu mengakomodir semua pihak, khususnya tambang tanah liat skala kecil yang luas wilayahnya kurang dari 5 hektar. Hal ini dilakukan agar penambang skala kecil dapat mengajukan izin sehingga penambang-penambang ilegal dapat dikurangi jumlahnya.

Saran Teoritis

1. Saran untuk penelitian selanjutnya agar dapat menggunakan aspek lain diluar studi kelembagaan dalam melakukan evaluasi terhadap pengelolaan tambang di Jawa Tengah.
2. Saran untuk penelitian selanjutnya untuk lebih memperdalam aspek regulasi pengelolaan tambang dan dampaknya terhadap pengelolaan tambang di daerah.

Daftar Pustaka

Buku

Pemerintah Kabupaten Kebumen. (2015). *Kebumen Dalam Angka*. Kebumen: Badan Pusat Statistik

Supramono, Gatot. (2012). *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta

Nawawi, Ismail. *Public Policy Analisis, Strategi, Advokasi, Teori dan Praktek*. Cetakan II. Surabaya: CV. Media Nusantera

Mariana, Dede, Caroline Paskarina. (2008). *Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu

Agustino, Leo. (2014). *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta

Asifudin, Dewi Sawitri Tjokropandojo. (2014). *Keberlanjutan Industri Genteng Sokka Kabupaten Kebumen Sebagai Basis Pengembangan Ekonomi Lokal*. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota SAPPK ITB: 1-12

Darwin, Muhadjir. (1994). *Teori Organisasi Publik*. Yogyakarta: Magister Administrasi Publik UGM

Keban, Yeremias T. (1994). *Manajemen Publik dalam Konteks Normatif dan Deskriptif*. Laporan Penelitian Jurusan Ilmu Administrasi Negara. Fisipol UGM.

Non Buku

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Berkelanjutan pasal 50

Internet

<http://www.hpli.org/tambang.php> (diakses tanggal 29 September 2016 Pukul 19.00 WIB)

https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kebumen (diakses tanggal 29 September Pukul 14.00)

<http://e-journal.uajy.ac.id/445/3/2EP17094.pdf> (Diakses tanggal 27 Desember 2016 Pukul 15.00 WIB)

https://www.academia.edu/9516867/evaluasi_kebijakan?auto=download (diakses tanggal 28 September 2016 pukul 13.00 WIB)