

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dimensi otonomi dan desentralisasi sebagai terminologi kebijakan publik kembali memasuki babak kancah produk hukum ketatanegaraan. Kehadiran Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015 sebagai perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan aransemen baru dari kebijakan pemerintah. Esensi penggantian Undang-Undang otonomi daerah tersebut, dilakukan bertujuan untuk menyesuaikan dengan dinamisasi perkembangan keadaan, kebutuhan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Dasar pemikiran otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan tingkat atas kepada manajemen pemerintahan tingkat bawah. Tujuannya untuk mencapai penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Otonomi Daerah memiliki konsekuensi logis yaitu daerah harus lebih kreatif dalam menggali potensi-potensi di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah menuntut adanya kemandirian daerah diberbagai bidang, termasuk kemandirian daerah dalam membiayai berbagai kegiatan pembangunan daerah, terutama pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Kabupaten Konawe merupakan salah satu daerah yang ada di provinsi Sulawesi Tenggara yang memiliki potensi yang sangat besar di sektor pertambangan.

Sesungguhnya otonomi daerah mengandung dua unsur utama yaitu *pertama*, otonomi mesti menjalankan prinsip-prinsip desentralisasi pemerintahan.

Dalam hal ini, otonomi harus menjamin desentralisasi politik seluas-luasnya, adil, demokratis, pluralistik, dan memberdayakan masyarakat daerah. *Kedua*, otonomi harus menjamin prinsip desentralisasi fiskal. Dalam kaitan ini, daerah harus diberi kewenangan mengelola sumber daya alam serta menentukan insentif fiskal dan alokasi dana bagi pembangunan.

Otonomi daerah adalah suatu kemandirian setelah adanya pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah (Utomo dalam Rakhmad, 2002:2). Kemandirian itu tidak hanya terletak pada eksekutif, tetapi juga legislatif, masyarakat umum dan pihak-pihak lainnya. Ada 4 unsur utama otonomi daerah, yaitu:

1. Memiliki perangkat pemerintah sendiri, yang ditandai dengan adanya kepala daerah, DPRD, dan pegawai daerah.
2. Memiliki urusan rumah tangga sendiri yang ditandai dengan adanya dinas-dinas daerah.
3. Memiliki sumber-sumber keuangan sendiri yang ditandai dengan adanya pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan dinas-dinas daerah.
4. Memiliki kewenangan (wewenang) untuk melaksanakan inisiatif sendiri (diluar dari instruksi pemerintah pusat/atasan) sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Wewenang ditandai dengan, *pertama*: membuat perda, *kedua*: menyusun rencana pembangunan daerah, dan *ketiga*: mengajukan rencana usulan pembangunan daerah.

Konsekuensi logis dari otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, maka dalam pelaksanaan pembangunan yang berkesinambungan, daerah dituntut untuk dapat menggali potensi yang ada di daerahnya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggungjawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi dimaksud didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Davey (1988 : 258), mengatakan bahwa:

Otonomi daerah menuntut adanya kemampuan Pemerintah Daerah untuk menggali sumber-sumber penerimaan yang tidak tergantung kepada Pemerintah Pusat dan mempunyai kekuasaan di dalam menggunakan dana-dana tersebut untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Mencermati fenomena kemiskinan dan peningkatan taraf hidup masyarakat, maka otonomi daerah sesungguhnya adalah suatu peluang (*oppurtunity*) dan tantangan (*threat*) bagi pemerintah daerah dalam meberikan pelayanan publik dan melaksanakan pembangunan. Otonomi daerah tidak semata-mata sebagai penyerahan sejumlah urusan pemerintah kepada daerah, akan tetapi

merupakan kepercayaan dan tanggungjawab pemerintah daerah bersama masyarakatnya bagaimana mewujudkan isi otonomi daerah.

Pelaksanaan Otonomi Daerah sebenarnya adalah sebuah kebijakan yang bertolak belakang dari model pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, artinya otonomi daerah adalah sebuah produk undang-undang yang menghendaki desentralisasi sistem pemerintahan daerah oleh pusat, hal ini memberikan ruang luas bagi daerah untuk menentukan kebijakan-kebijakan atas daerahnya, mulai urusan pemerintahan sampai pengelolaan Sumber Daya Alam.

Menurut Mahrudin (2010), "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".

Ini yang kemudian menjadi landasan Pemerintah Daerah untuk melakukan eksploitasi Sumber Daya Alam yang ada di daerah untuk meningkatkan sumber pendapatan asli daerah (PAD). Seperti diketahui sumber pendapatan asli daerah salah satunya diambil dari pengelolaan sumberdaya tambang atau pajak dari pengelolaan tambang oleh swasta. Kebijakan otonomi daerah ini juga yang membuat pihak swasta/asing bisa langsung masuk dan bekerja sama dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Ambil contoh misalnya tentang kerjasama

pemerintah dalam hal minyak dan gas, Mobile Cepu Limited (MCL), West Madura Offshore, dan lain-lain.

Sebagai salah satu penyumbang pendapatan asli daerah (PAD), pertambangan menjadi sebuah sektor yang mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah. Dalam kegiatan penambangan bahan galian dapat memberikan dampak positif dalam bidang perekonomian, yakni berupa pendapatan daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya adalah masyarakat sekitar area penambangan dan keseluruhan masyarakat dalam satu kesatuan daerah. Selain itu dampak positif dari kegiatan penambangan adalah dapat membuka lapangan pekerjaan baru yakni tenaga kerja penambang yang dapat diperoleh dari Sumber Daya Manusia daerah sekitar perusahaan penambangan.

Pelaksanaan otonomi daerah bersama paket Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberi peluang daerah untuk mengelola sumberdaya alamnya sendiri, dan mendapat pembagian (*share*) keuntungan hasil eksploitasi sumber daya alam yang lebih besar dari pemerintah pusat, maka diharapkan masyarakat semakin berdaya dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Bukan sebaliknya menyengsarakan atau menciptakan kantong-kantong kemiskinan dalam masyarakat. Akibat dari kewenangan daerah yang terlalu luas dalam menggali sumber-sumber pembiayaan yang cukup, untuk meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah akan tetapi melupakan hakekat otonomi itu sendiri. Daerah berlomba-lomba menaikkan pajak/retribusi daerah, tetapi melupakan permasalahan pokok yang sesungguhnya.

Atas dasar otonomi daerah yang memberikan ruang untuk daerah dalam mengelola pemerintahan dan mengelola sumber daya alam, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Di dalam Pasal 41 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 bahwa pertambangan mineral non logam yaitu: WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan mineral non logam diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan dengan cara permohonan wilayah kepada pemeberi izin berdasarkan pertauran perundang-undangan.

Di dalam pasal tersebut bahwa Pemerintah Daerah Sulawesi Tenggara memberikan izin kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan dalam mengelola kegiatan pertambangan mineral non logam. Berdasarkan Perda tersebut pula maka perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang galian mendapatkan status hukum.

Sektor pertambangan Provinsi Sulawesi Tenggara cukup potensial dan menjadi perhatian investor nasional maupun asing yang bergerak dibidang pertambangan. Sulawesi Tenggara memiliki kandungan tambang yang sangat potensial dan telah banyak perusahaan yang telah melakukan eksplorasi utamanya Kabupaten Konawe, Konawe Utara, Buton dan Kabupaten lain di Sulawesi Tenggara, namun persoalan penyerapan tenaga kerja yang terserap pada usaha penambangan di Sulawesi Tenggara belum sesuai dengan sumbangsih di sektor pertambangan pada pembentukan PDRB Sultra. Hal ini menunjukkan bahwa Sulawesi Tenggara memiliki potensi pertambangan yang dapat meningkatkan

PDRB Sulawesi Tenggara dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat yang berada di Konawe.

Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara dipilih sebagai salahsatu daerah pengembangan kawasan industri atau daerah WPI karena wilayah yang begitu strategis dan memiliki potensi yang besar dapat dilihat dari modal dasar yang dibutuhkan sebagai faktor-faktor sumber daya yang digunakan dalam kegiatan industri dalam menghasilkan barang serta menciptakan nilai tambah atau manfaat yang lebih tinggi. Sumberdaya alam, sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi kerja, pengembangan, penguasaan, dan pemanfaatan teknologi industri, kreativitas serta inovasi yang berkesinambungan.

Seiring dengan potensi yang dimiliki Kabupaten Konawe pada beberapa sektor maka dapat dikatakan bahwa pemanfaatan/pengolahan potensi yang ada masih sangat kurang. Hal ini dapat dilihat dari jumlah investor yang akan menanamkan modalnya di Kabupaten Konawe. Berdasarkan data dari Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Konawe terdapat 33 perusahaan yang berinvestasi yang terdiri dari 27 perusahaan Eksplorasi dan 6 perusahaan operasi produksi.

Oleh karena mayoritas tambang yang ada di Kabupaten Konawe merupakan skala nasional maka regulasi kebijakan yang mengaturnya berada langsung di bawah Pemerintah Provinsi sesuai dengan Perda Sulawesi Tenggara Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Namun, proses pengawasan dan pembinaannya merupakan wewenang dari Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Konawe.

Masalah lain timbul ketika sampai pada saat ini Pemerintah Kabupaten Konawe belum membuat Perda yang mengatur tentang pengelolaan pertambangan. Hal tersebut sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pertambangan yang ada di Kabupaten Konawe, baik tambang besar maupun pertambangan rakyat. Banyak masalah baru timbul, seperti banyak tambang ilegal yang tidak mempunyai ijin operasi, perusahaan tambang besar lebih banyak memperkerjakan tenaga kerja asing, kerusakan lingkungan dan alih fungsi lahan.

Kebijakan tentang pertambangan dari Pemprov belum maksimal diimplementasikan di Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Konawe. Masyarakat sering mengeluhkan tentang birokrasi perizinan pertambangan rakyat yang dinilai bertele-tele. Apalagi pada saat beredar isu akan dihapus maupun dilebur beberapa SKPD di tingkat kabupaten. Hal ini akibat dari kebijakan revisi perangkat pemerintahan sesuai PP Nomor 18 Tahun 2016 berimbas pada pengurangan jatah posisi kepala dinas di tingkat kabupaten. Tak terkecuali Kabupaten Konawe. Dari daftar Rancangan Perda Pembentukan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Konawe yang telah diajukan ke DPRD Konawe, setidaknya ada enam Jabatan Kepala SKPD Konawe yang siap-siap digusur. Salah satu SKPD yang akan dihapus menurut adalah Dinas Pertambangan dan Energi sehingga kewenangannya semua ditarik ke Provinsi Sulawesi Tenggara (Sumber:

Rakyat Sultra.com). Jika hal ini terjadi, pengawasan dan pengendalian pertambangan Pemkab akan menjadi lebih sulit dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengkaji permasalahan tersebut dalam sebuah penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul:

PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP EFEKTIVITAS PENERTIBAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN NON LOGAM (Studi Kasus di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara).

Tabel 1.1

Jumlah Usaha Pertambangan Non Logam di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2015-2017

No	Tahun	Perusahaan Berijin	Perusahaan Tidak Berijin	Presentase
1.	2015	23	27	6.21%
2.	2016	29	39	11.31%
3.	2017	32	45	14.4%

Sumber : Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Sulawesi Tenggara Per Bulan Maret 2017

1.2 Rumusan Masalah

Untuk memberikan arah dan analisis di dalam penelitian ini mengemukakan masalah yaitu **“Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Efektivitas Penertiban Izin Usaha Pertambangan Non Logam (Studi Kasus di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara).**

1.3 Maksud, Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian dimaksudkan untuk menganalisis dan mengkaji seberapa besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Efektifitas Penertiban Izin Usaha Pertambangan Non Logam (Studi Kasus di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara).

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Efektifitas Penertiban Izin Usaha Pertambangan Non Logam (Studi Kasus di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara).

1.3.3 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis: hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintah khususnya mengenai efektifitas pengelolaan bahan-bahan galian khususnya jenis galian A di Sulawesi Tenggara.
2. Kegunaan Praktis: hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai bahan

pertimbangan dalam memberikan alternatif pemecahan masalah terkait pengendalian pemerintah terhadap efektifitas pengelolaan jenis galian A di daerah Sulawesi Tenggara.