

Penguasa dan Pengusaha dalam Sistem Eksploitasi Sumber Daya Tambang: Masa Lalu dan Kini¹

Erwiza Erman

Pendahuluan

Persoalan-persoalan pertambangan di Indonesia nampaknya tidak bisa seperti menarik rambut dalam tepung, rambut tidak putus dan tepungpun tidak berserakan. Sebab persoalan-persoalan pertambangan Indonesia yang dikaitkan dengan ketimpangan sosial-ekonomi dengan masyarakat sekitarnya, kerusakan lingkungan akibat penambangan ilegal, perdagangan ilegal nampaknya begitu njelimet dan kompleks, melibatkan ba-

nyak aktor dan kepentingan yang berbeda-beda. Artikel ini mencoba melihat hubungan dua aktor; penguasa dan pengusaha dalam sistem eksploitasi sumber daya tambang baik pada lalu dan masa kini. Mengapa aktor-aktor negara di propinsi tampaknya tidak memiliki sikap yang konsisten dalam permasalahan-permasalahan sosial-ekonomi dan lingkungan

¹ Paper ini adalah bagian yang disempurnakan dari paper yang dipresentasikan dalam Seminar *Problematika Pertambangan Batubara di Kalimantan Selatan* yang diadakan oleh Walhi, 14 Mei 2008 di Banjarbaru, Kalimantan Selatan.

dalam eksploitasi batubara Indonesia? Mengapa institusi negara menjadi sangat lemah dalam mengatur sistem eksploitasi sumberdaya tambang ini? Salah satu buktinya adalah adanya izin yang dikeluarkan pada bulan Februari 2008 yang membolehkan penambangan di hutan lindung oleh perusahaan-perusahaan tambang, suatu kebijakan kontradiktif jika dikaitkan dengan kebijakan negara memproteksi lingkungan.

Artikel ini akan melihat hubungan antara aktor-aktor negara dan para pengusaha dari perspektif sejarah pertambangan dan akibat yang ditimbulkan oleh hubungan semacam itu terhadap perkembangan sosial-ekonomi masyarakat di mana komoditi tambang itu dihasilkan. Bagian selanjutnya, akan melihat bagaimana hubungan penguasa dan pengusaha pada masa sekarang dengan mengambil contoh beberapa kasus yang terjadi dalam sistem ekonomi pertambangan.

Penguasa dan Pengusaha Pertambangan dalam Perspektif Sejarah

Sejauh sumber-sumber sejarah yang diperoleh dan studi-studi yang dila-

kukan mengenai sejarah pertambangan di Indonesia, dapat diketahui bagaimana hubungan pengusaha dan penguasa dalam sistem eksploitasi penambangan dalam beberapa hal. Kasus pertama adalah dalam masalah perumusan dan penciptaan undang-undang pertambangan, termasuk pemberian izin usaha pertambangan atau konsesi pertambangan. Kasus kedua adalah dalam masalah operasi atau eksploitasi penambangan. Jika dirunut dari bagaimana proses undang-undang pertambangan dilahirkan, ada semacam kontinuitas dari sifat kelahirannya. Salah satunya adalah dalam rangka memenuhi kepentingan investor. Hal ini terjadi bersamaan waktu dengan politik penguasaan pemerintah kolonial Belanda atas sejumlah daerah-daerah di luar Jawa. Politik penguasaan atas wilayah-wilayah ini kemudian juga melahirkan gagasan politik pintu terbuka yang sekaligus memberikan peluang kepada pihak swasta untuk mengelola sumberdaya tambang yang kaya dan umumnya terletak di luar pulau Jawa. Pada tahun 1848 muncul pemikiran liberalisasi penambangan dan dua tahun kemudian (1850) dibentuk sebuah komisi khusus yang pada dasarnya mempertimbangkan adanya peluang swasta mengelola pertambangan. Yang diper-

timbangkan waktu itu oleh pemerintah adalah bahwa timah di Bangka akan lebih baik jika sistem pengelolaannya diberikan kepada pihak swasta (Ploeg, tt:205). Usul ini gagal, karena pada dasarnya pemerintah masih ingin untuk mengelola timah di Bangka. Walaupun demikian, usul-usul yang dibuat oleh komisi ini akhirnya menjadi undang-undang pertambangan pertama (*het eerste mijnreglement*) yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda di negara jajahan Indonesia.

Perhatian pemerintah Belanda untuk pengembangan sektor pertambangan meningkat, khususnya setelah pulau Jawa bisa ditundukkan. Selain tujuannya untuk meningkatkan sumber pendapatan kolonial, juga ada faktor kompetisi dengan negara-negara penjajah dari Eropa sendiri yang berlomba-lomba mencari sumber daya alam di negeri jajahan masing-masing. Ini adalah abad kompetisi bagi negara-negara kolonialis yang menyerbu mencari berbagai deposit mineral dan energi di negara jajahan masing-masing, Inggris di India, dan Malaysia, Perancis di Vietnam dan Belanda di Indonesia dan Suriname. Untuk mengisi birokrasi di sektor ini Belanda mendirikan kantor yang disebut *de Dienst van Mijnwezen* atau

Dinas Pertambangan yang kantor pusatnya berada di Bandung. Untuk mengisi orang-orang yang kompeten di bidang pertambangan, maka Gubernur Jenderal Baud mengusulkan kepada Raja untuk mencetak anak-anak muda yang sedang belajar di Akademi Kerajaan Delft menjadi insinyur pertambangan. Di bawah pimpinan C.de Groot, pemerintah Belanda mengirim mereka untuk menyelesaikan studi menjadi insinyur pertambangan di Inggris. De Groot sendiri kemudian dikirim ke Hindia-Belanda (Indonesia) untuk mengisi jabatan di Kantor Pertambangan, bertugas melakukan riset-riset pertambangan dan juga memberikan konsesi pertambangan kepada pihak swasta (Ploeg, tt: 205).

Munculnya pemikiran liberal tahun 1848 yang kemudian dibentuk sebuah komisi khusus pada tahun 1850 yang mempertimbangkan bahwa pihak swasta akan dapat mengelola timah lebih baik di Bangka dari pada oleh negara. Usul komisi ini gagal, karena negara (sebut kolonial) masih tetap ingin mengelola timah di Bangka.

Undang-undang yang dibuat berdasarkan usul komisi itu adalah cikal bakal Undang-undang pertambangan

pertama yang diterapkan Belanda di Indonesia. Dari sifat kelahiran Undang-undang pertambangan pertama ini juga sengaja diciptakan dalam rangka menjawab kepentingan para aristokrat dan mantan pejabat tinggi di Hindia-Belanda yang ingin menanamkan modalnya di pertambangan timah di Belitung.² Dalam Undang-undang pertambangan ini, ditetapkan bahwa baik orang Belanda yang tinggal di Belanda atau di Hindia-Belanda (Indonesia) diberi izin untuk mengeksploitasi sumberdaya tambang selama 40 tahun. Izin itu diberikan oleh Gubernur Jenderal khusus untuk daerah-daerah luar Jawa dan di bawah pemerintahan langsung kolonial (Ploeg, tt: 205). Sementara itu untuk daerah-daerah yang masih dikuasai oleh raja-raja setempat, maka ada kontrak politik dengan mereka atas persetujuan pemerintah Belanda. Pada tahun 1857, peraturan itu diperluas dengan ketentuan bahwa orang-orang Timur Asing, yakni masyarakat Arab, Cina dan Jepang sebagai warga kelas kedua setelah orang-orang Eropa, juga diberi izin untuk membuka usaha pertambang-

an di Hindia-Belanda. Sebagaimana diketahui kemudian, bahwa ternyata beberapa tambang batubara yang terdapat di Kalimantan diusahakan oleh orang-orang Cina.

Daerah pulau Jawa untuk sementara tidak dibolehkan, karena pemerintah Belanda merasa khawatir akan terjadi persaingan dan konflik antara pemerintah yang sedang melaksanakan program eksploitasi komoditi pertanian melalui sistem Tanam Paksa terhadap penduduk Jawa dengan pihak swasta. Undang-undang pertambangan ini mengalami perubahan dari tahun ke tahun (1883, 1893 dan 1896, 1899 dan seterusnya). Perubahan-perubahan itu di satu pihak adalah sebagai usaha pemerintah untuk mengantisipasi konflik-konflik yang muncul dari masalah tanah yang dikonsesikan, pergantian hak-hak penduduk atas tanah-tanah mereka. Perubahan-perubahan dalam peraturannya juga meliputi pemisahan antara tanah permukaan dan tanah dalam perut bumi yang berisi deposit tambang dan masalah bagaimana usaha-usaha investasi pihak swasta menjadi aman dengan adanya kepastian hukum.³

² Lihat Erwiza Erman, *Dutch and Japanese Policies in the Mining Sector*, paper dipresentasikan dalam workshop Japanese Heritage yang diadakan oleh NIOD-Amsterdam, Oktober 1995.

³ Setiap kali ada perubahan dalam Undang-undang pertambangan baru setiap kali terjadi perdebatan yang alut, lama dan

Yang kedua dari sudut operasi atau eksploitasi penambangan. Dari tiga kasus penambangan yang dipelajari ternyata, yakni tambang timah di pulau Bangka yang dikelola oleh negara dengan nama Banka Tin Winning, penambangan timah swasta di pulau Belitung yang dieksploitasi oleh Billiton Maatschappij, diketahui hubungan yang tidak setara antara penguasa dan pengusaha tambang. Baik penguasa lokal maupun penguasa pusat nampaknya lebih mengikuti kepentingan-kepentingan perusahaan tambang, tidak kecuali apakah perusahaan-perusahaan tambang negara maupun perusahaan tambang swasta. Dominasi perusahaan tambang telah menjadikan, misalnya pulau kecil Belitung menjadi 'company island'⁴, di mana permasalahan peme-

rintahan, ekonomi dan demografi berkaitan erat dengan perkembangan ekonomi perusahaan tambang. Sistem pemerintahan di pulau Belitung bisa diatur sedemikian rupa oleh 'pengatur informal', yakni sebuah Asisten Karesidenan yang bertanggungjawab langsung ke Direktur Departemen Dalam Negeri dan Gubernur Jenderal di Batavia. Inilah satu-satunya daerah yang berstatus Asisten Karesidenan di Indonesia yang bertanggungjawab langsung ke pusat, tanpa harus melalui Residen. Dalam kaitan masalah pemerintahan ini juga, pemekaran atau penggabungan pemerintahan selalu berhubungan dengan kondisi ekonomi perusahaan dan komoditi tambang. Setelah Indonesia merdeka, penggabungan Bangka ke propinsi Sumatera Selatan dan kemudian diikuti dengan sikap konfrontatif mereka untuk lepas dari Palembang dan ingin membentuk propinsi sendiri (1956, 1970an dan 1980an, 1990an) tidak pernah lepas dari isu pembagian keuntungan dari timah yang dihasilkan dari pulau itu.

akan lebih lama lagi jika masuk dalam Ordonansi Tambang (*Mijn Ordonantie*). Kealutan itu terbukti misalnya ketika Undang-undang pertambangan baru pada tahun 1899 yang memberi kepastian hukum mengenai eksploitasi sumberdaya alam (kasus minyak) untuk pemilikan konsesi, baru pada tahun 1906 diturunkan menjadi *Mijn Ordonantie* yang lebih rinci. Lihat Ploeg, tt: 207.

⁴ Mary Somers, Heidhuis, "Company Island": A Note on the History of Belitung, dalam *Indonesia* no.51 (April), 1991, hal. 1-20.

Kedua, bukti dominannya pengaruh perusahaan bisa dilihat dari lama tidaknya seorang pejabat daerah yang berdinastis, misalnya di pulau Belitung berbanding lurus dengan sikap ako-

modatif atau konfrontatif mereka dengan keinginan dan kepentingan perusahaan. Pejabat-pejabat yang memperlihatkan sikap konfrontatif, kritis dan merugikan perusahaan pada dasarnya tidak akan dapat berharap lama untuk menjadi Asisten Residen di pulau Belitung. Mereka akan segera dimutasikan ke daerah lain, dan ini banyak terjadi dalam kasus pejabat kolonial di pulau Belitung, di mana Asisten Residen sering hanya menjabat setahun atau lebih, lalu dipindahkan ke tempat lain.⁵

Hubungan-hubungan yang tidak seimbang antara pejabat lokal ini juga ditemukan di perusahaan negara (kolonial), *Banka Tin Winning* di Bangka, perusahaan batubara negara *Ombilin (Het Ombilin Steenkolenmijnen)* di Sumatera Barat.⁶ Di Bangka, manajemen pemerintahan digabung dengan manajemen perusahaan yang dikelola dari Mentok mulai dari tahun 1850 sampai 1912. Penggabungan ini memperlihatkan betapa sek-

tor pertambangan jauh lebih penting daripada kepentingan mengurus yang lain. Pemisahan untuk mengelola sendiri sektor pertambangan dan memisahkannya dari persoalan-persoalan pemerintahan pada tahun 1912/1913 berkaitan erat dengan semangat desentralisasi yang diperkenalkan Belanda pada awal abad ini (1903). Kepala Tambang yang semula merangkap jabatan rangkap sebagai Kepala Tambang dan sekaligus Residen Bangka sejak dari pemerintahan Inggris di Bangka, kini hanya diberi tugas khusus mengelola tambang-tambang timah secara efisien. Jabatan rangkap itu sebenarnya telah membawa ketampanan pada perkembangan sosial-ekonomi pulau Bangka. Pembangunan berbagai infrastruktur semua untuk menunjang kelancaran eksploitasi tambang memang telah dilakukan, sementara perekonomian penduduk lokal sebagaimana dirasakan oleh seorang Residen Bangka yang sosialis, Engelberg masih sangat ketinggalan.⁷ Engelberg menyadari be-

⁵ Lihat Erwiza Erman, *Kesenjangan Buruh dan Majikan: Tauke, Koelie dan Penguasa di Industri Timah Belitung, 1852-1940*. Jakarta: Sinar Harapan, 1995, Bab II.

⁶ Lihat Erwiza Erman, *Kesenjangan Buruh dan Majikan...*, 1995.

⁷ Lihat Erwiza Erman, *Melacak Sistem Pemerintahan di Bangka*, *Bangka Pos*, 23, 24 Februari, 2006.

tul bahwa keuntungan-keuntungan yang diperoleh perusahaan tambang timah telah dibawa ke Batavia, dan amat sedikit perhatian dicurahkan untuk memperbaiki kondisi ekonomi penduduk oleh para pendahulunya. Dalam laporan serah terima jabatan Engelberg, ia mengkritik bagaimana para pendahulunya lebih memperhatikan urusan timah daripada urusan pemerintahan dan rakyat Bangka. Dalam memori serah terima jabatannya, nampak betapa Engelberg menyadari bagaimana masalah pertanian penduduk Bangka, masalah pendidikan dan infrastruktur lainnya yang menunjang perkembangan ekonomi penduduk pulau itu masih terkebelakang.

Kondisi yang sama juga dijumpai dalam kasus tambang batubara Ombilin-Sawahlunto periode kolonial Belanda. Selain lemahnya peranan penguasa, di antara penguasapun muncul sikap yang heterogen dalam penanganan masalah pertambangan, baik antara sesama pemerintah pusat maupun antara pemerintah daerah (Residen) dengan pemerintah lokal (Asisten Residen). Masalah sistem perbudakan yang berlangsung di tambang batubara Ombilin nampak membawa diskusi yang pro dan kon-

tra di kalangan aktor di instansi negara baik di pusat (antara Direktur Inspeksi Perburuhan dengan Direktur Perusahaan Negara) dan daerah Residensi Sumatera Barat. Persoalan pro dan kontra bukanlah sekedar perbedaan pendapat, akan tetapi sebenarnya adalah soal siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan.

Beberapa contoh di atas setidaknya membuktikan hubungan yang tak setara antara penguasa dan perusahaan tambang negara atau perusahaan swasta. Masih perlu studi-studi sejarah semacam ini dilakukan untuk daerah-daerah pertambangan lain pada periode yang sama, sehingga akan terlihat perbedaan dan persamaannya dan efek-efek yang ditimbulkan akibat hubungan yang tidak seimbang antara penguasa dan pengusaha. Nampaknya masih perlu dilakukan studi-studi sejarah mengenai perkembangan hubungan pengusaha dan penguasa, modus operandi dari hubungan tersebut dan sejauhmana motif-motif politik dibalik hubungan penguasa dan pengusaha (akomodatif dan konfrontatif) dalam sektor pertambangan. Masih banyak pertanyaan-pertanyaan yang tersisa yang belum terjawab dalam kaitan dengan pemetaan hubungan penguasa dan

pengusaha dalam pengelolaan bisnis pertambangan, motif-motif tersembunyi dibalik hubungan tersebut serta dampaknya terhadap masalah sosial-ekonomi dan lingkungan. Kritik-kritik mengenai ketertinggalan daerah-daerah yang kaya yang menghasilkan berbagai komoditi pertambangan dan kurangnya perhatian kepala-kepala daerah terhadap kondisi masyarakat di sekitar wilayah itu pada masa kolonial nampak telah menjadi warisan pada masih ditemukan pada masa sekarang. Pada masa lalu, kritik-kritik itu berasal dari kalangan pendukung Politik Etis sebagaimana yang terjadi dalam kasus penambangan timah di Bangka-Belitung.

Mengemukakan kepentingan perusahaan dan lemahnya kekuasaan para pejabat pemerintahan telah berlanjut sampai Indonesia merdeka bahkan sampai masa Orde Baru. Rezim pemerintahan Orde Baru telah mengkopikan pemerintahan kolonial Belanda dalam sistem pemerintahan yang sentralistis. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistis, para Kepala daerah begitu lemah dan menjadi perpanjangan tangan pusat, dan bahkan sistem pemerintahan tersendiri seperti kasus pulau Belitung bisa diciptakan berbeda dari yang lain dalam rangka

memuluskan usaha pertambangan timah swasta. Dilihat dari masalah perundangan-undangan, kasus pendirian perusahaan Freeport di Papua memperlihatkan betapa pemerintah pusat menyediakan aturan-aturan yang menyokong usaha penambangan perusahaan Freeport dan menjadikan kehadiran perusahaan itu sebagai *National Pride* oleh Soeharto, diberi proteksi dan jauh dari pemikiran pembangunan komunitas setempat. Adalah ironis, bahwa kemajuan fisik yang dibawa perusahaan berbanding lurus dengan ketertinggalan sosial-ekonomi penduduk setempat. Di Sumatera, Riau yang kaya minyak menjadi propinsi yang tertinggal, di samping propinsi Bengkulu yang kaya emas, dan batubara serta sumberdaya alam yang lain.

Hubungan Penguasa dan Pengusaha Masa Kini: Kasus Propinsi Kalimantan Selatan.

Wilayah Kalimantan adalah wilayah yang sejak zaman kolonial yang disediakan untuk para investor yang mengeksploitasi berbagai komoditi pertambangan. Wilayah ini kaya dengan berbagai sumberdaya tambang,

seperti emas, intan, batubara, mangan, bijih besi dan lain-lain yang sebagian sudah dieksploitasi sejak lama oleh perusahaan swasta.

Batubara merupakan salah satu potensi sumberdaya tambang yang menjanjikan yang telah dieksploitasi sejak dekade keempat abad ke-19 dan kemudian menyusul perusahaan-perusahaan swasta yang lain. Pada zaman Orde Baru, khususnya sejak tahun 1980an, wilayah Kalimantan Selatan dan Timur terbuka lebar untuk investor asing dan domestik melalui perjanjian Kontrak Karya yang telah berlangsung bergenerasi. Potensi sumber daya alam, berupa tambang batubara, yang terdapat di Kalimantan Selatan cukup besar dengan kualitas yang baik, membentang di seluruh kabupaten (Banjar, Tanah Laut, Kotabaru, Tanah Bumbu, HST, HSU, HSS, Tapin, dan Tabalong. Pengelolaan sumberdaya tambang ini tidak hanya oleh perusahaan-perusahaan besar, juga oleh KUD, dan sejak Era Reformasi oleh Penambang Tanpa Izin (Peti). Ada sekitar 15 perusahaan besar dengan kontrak generasi pertama sampai generasi ke tiga, 54 perusahaan kecil dan 16 perusahaan yang berhubungan dengan pertambangan (penyewaan alat berat,

transportasi, manajemen sumberdaya manusia dan keuangan.⁸ Di samping itu juga tercatat pertambangan ilegal yang disebut Penambangan Tanpa Izin (Peti) sebanyak 197 perusahaan pada tahun 1997 dan pada tahun 2000 meningkat tajam menjadi 445 perusahaan. Pada tahun 2004 jumlahnya naik drastis menjadi 842 perusahaan. Menurut informasi yang diperoleh bahwa Peti ini kemudian dilegalkan oleh pemerintah.⁹

Perkembangan drastis perusahaan pertambangan batubara ini telah berimplikasi pada peningkatan produksi dan perdagangan batubara. Pada tahun 1990 perdagangan batubaranya baru 387 juta ton, tahun 1995 meningkat menjadi 469 juta ton, dan lebih dari 2.000 juta ton pada tahun 2005. Kondisi telah menandakan betapa agresif dan rakusnya eksploi-

⁸ Udiansyah dan Luthfi F. Arsyad, "Dampak Pertambangan Batubara pada Ekonomi Propinsi Kalimantan Selatan", 2008:1. Paper dipresentasikan dalam seminar sehari mengenai *Problematika Pertambangan Batubara di Kalimantan Selatan* yang diadakan oleh Walhi, 14 Mei 2008 di Banjarbaru, Kalimantan Selatan

⁹ Udiansyah dan Luthfi F. Arsyad, "Dampak...".

tasi sumberdaya batubara periode 10 tahun (1995-2005) di Indonesia. Ada berbagai negara pengimpor batubara Kalimantan Selatan, dan pada tahun 2002 yang terbesar adalah negara Jepang (29%) dan kemudian baru negara-negara lainnya dengan pangsa pasar kurang dari 10%.¹⁰

Keagresifan dan kerakusan eksploitasi sumberdaya batubara ini telah menimbulkan berbagai persoalan yang sangat kompleks; seperti tumpang tindihnya lahan garapan antara perusahaan besar dengan Peti, masalah izin penambangan (illegal), masalah penggunaan jalan umum untuk angkutan batubara, penambangan di hutan lindung, konservasi dan seterusnya. Keagresifan penambangan batubara oleh Peti dan masalah pengangkutannya, telah membawa dampak yang tak diinginkan, antara banyaknya kematian dan kecelakaan manusia, polusi dan masalah sosial lainnya yang nampaknya belum mampu dipecahkan oleh pemerintah daerah sampai sekarang. Keagresifan dan kerakusan eksploitasi sumberdaya batubara ini

telah membawa *konflik dan persekongkolan yang digeneralisir* baik di dalam dan antara penguasa di pusat, propinsi dan kabupaten dan antara penguasa dan pengusaha. Permasalahan ini nampak belum selesai sampai kini, karena menyangkut berbagai kepentingan dari para aktor-aktor; penguasa dan pengusaha di Kalimantan Selatan.¹¹

Muncul pertanyaan, mengapa institusi negara dan aktor-aktor negara tidak mampu menghentikan atau setidaknya mengerem sifat keagresifan dan kerakusan eksploitasi sumberdaya batubara yang telah berimplikasi negatif terhadap lingkungan dan masalah sosial lainnya? Apakah para penguasa begitu lemah peranannya dalam hubungan dengan pengusaha seperti ditunjukkan oleh bukti-bukti empiris dalam sejarah pertambangan timah dan batubara di tempat lain atau adakah semacam politik balas budi yang diberikan penguasa kepada pengusaha batubara?

Dalam studi tentang bisnis dan politik ada kecenderungan bahwa sampai tahun 1970an, ada semacam pemisah-

¹⁰ Iskandar Zulkarnain dkk, *Konflik di daerah Pertambangan: Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal dengan Kasus Pertambangan Emas dan Batu bara*. Jakarta: LIPI, 2004:205.

¹¹ Iskandar Zulkarnain dkk, "Konflik...", hal. 78.

an untuk menganalisa tingkah laku penguasa dan pengusaha dalam studi-studi akademis. Sebab ruang bisnis dan ruang politik adalah dua hal yang terpisah satu sama lain. Walaupun demikian, setelah tahun 1980an, pemisahan itu tampaknya dipertanyakan dan bahkan studi-studi ekonomi politik memperlihatkan adanya saling ketergantungan dan sulit diceraikan. Penguasa atau para birokrat memiliki otoritas formal, akan tetapi miskin dari penggajian, karena negara dalam kenyataannya tidak mampu membayarnya, dan bahkan biaya-biaya operasional lembaga formal pun jauh dari mencukupi. Sebaliknya, pebisnis memiliki uang yang berlimpah, akan tetapi tidak punya kuasa untuk masalah peraturan untuk memuluskan bisnisnya. Dalam kasus Thailand, *power and money* bagai saudara kembar. *Money* amat diperlukan penguasa dalam memuluskan jalan untuk membeli suara, memobilisasi massa untuk menang dalam pemilihan memegang tampuk kekuasaan.¹²

Untuk itulah penguasa memerlukan 'perkoncoan' dengan para pengusaha.

Sebaliknya pengusaha juga memerlukan otoritas, legalitas, proteksi dan jaminan untuk memuluskan usahanya. Studi-studi mengenai hubungan penguasa dan pengusaha di tingkat pusat masa Orde Baru telah banyak dihasilkan, akan tetapi studi-studi lokal semacam ini setelah era otonomi daerah masih sangat terbatas, kecuali dilakukan oleh Syarif Hidayat (2007).¹³ Sementara studi awal yang menukikkan pandangan melihat hubungan penguasa dan pengusaha dalam sektor pertambangan di tingkat propinsi di era otonomi daerah ditemukan dalam studi Erwiza Erman.¹⁴

¹³ Syarif Hidayat, 'Shadow State': Business and politics in the province of Banten", Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken *Renegotiating Boundaries; Local Politics in Indonesia.*, Leiden: KITLV, 2007. Di bawah koordinator Syarif Hidayat, P2E-LIPI mulai melakukan studi dengan tema yang sama di propinsi Jambi, Kalimantan Selatan dan Bengkulu pada tahun 2006, dan Sumatera Barat dan Kep. Riau pada tahun 2007. Untuk ini lihat Syarif Hidayat, Syahrif Hidayat, *Bisnis dan Politik di tingkat lokal; Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*, Jakarta: P2E-LIPI, 2006.

¹⁴ Erwiza Erman, "Deregulation of Tin and the Making of local Shadow State: Case study of Bangka", dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken *Renegotiating Boundaries; Local Politics in*

¹² Ruth McVey, *Money and Power in Provincial Thailand*. Singapore: ISEAS, 2000.

Dalam kasus Kalimantan Selatan, hubungan simbiosis mutualistik penguasa dan pengusaha akan disoroti melalui peranan aktor utama di propinsi yang selanjutnya disebut Aktor Utama. Nampaknya tidak ada sikap yang konsisten dari Aktor Utama sejak maraknya Peti dan mulai njelimetnya persoalan pertambangan batubara di propinsi ini sejak tahun 1990an. Masalah angkutan batubara yang diproduksi Peti dan KUD telah merusak fasilitas jalan umum, membawa korban kecelakaan dan kematian serta membawa penyakit (saluran pernafasan), telah disikapi dengan kebijakan Gubernur yang tidak konsisten. Ada larangan pengangkutan batubara pada Januari 2000, akan tetapi kemudian dicabut dengan keluarnya kebijakan baru pada bulan Maret 2000 oleh Gubernur yang menggantikannya

(Pengganti Aktor Utama) yang menang dalam Pilkada Gubernur tahun 2005 kemudian cenderung membiarkannya, meskipun berbagai protes telah bermunculan. Menurut informasi yang diperoleh terakhir bahwa sudah ada aturan melarang pengangkutan batubara, akan tetapi baru diberlakukan pada tahun 2009, menjelang akan berakhirnya kekuasaannya.

Ada banyak alasan mengapa politik pembiaran ini terjadi. Antara lain adalah karena penguasa mengharapkan Pendapatan Asli Daerah yang selama ini hanya sedikit menetes ke daerahnya selama Orde Baru. Era otonomi daerah telah memberi kesempatan kepada daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dengan memungut royalti, distribusi dan sumbangan lainnya dari izin usaha pertambangan yang dikeluarkannya. Kedua, politik pembiaran aktor utama (penguasa) juga disebabkan kemungkinan adanya semacam "politik balas budi" kepada para pengusaha yang telah 'mengantarkannya' memenangkan suara dalam pemilihan jabatan tersebut.¹⁵ Dari wawan-

Indonesia. Leiden: KITLV, 2007; Erwiza Erman, "Illegal Mining in West Sumatra, Indonesia: Actors and Access in the Post-Suharto Era", Discussion Paper, GSID, Nagoya University, February, 2004; Erwiza Erman, "Penguasa dan Pengusaha dalam penyelenggaraan pemerintah daerah pasca pilkada: Kasus Propinsi Bengkulu", dalam Syahrif Hidayat, *Bisnis dan Politik di tingkat lokal; Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*, Jakarta: P2E-LIPI, 2006: 235-261.

¹⁵ Wawancara dengan AR, Juni 2001; Wawancara dengan G, aktivis Pemberdayaan Masyarakat Kalsel, 29 Mei 2006.

cara dengan para pengusaha, tokoh agama dan masyarakat pada bulan Mei 2006 ternyata bahwa pengusaha sendiri jelas mengakui pengaruh mereka terhadap penguasa, dan bahkan telah ikut mengendalikan kebijaksanaan pemerintah daerah dengan mencontohkan politik pembiaran truk angkutan batubara melintasi jalan-jalan kota.¹⁶ Contoh lain juga ditemukan dari tidak pernah tuntasnya penertiban penambangan tanpa izin dan ekonomi illegal yang terus berlangsung dalam berbagai bentuk.

Contoh di atas mengindikasikan adanya pengatur-pengatur informal atau pengatur-pengatur bayangan dalam bisnis perbatubaraan di Kalimantan Selatan. Pengatur-pengatur bayangan ini bukan tidak mungkin terjadi pula di tingkat kabupaten yang dapat diindikasikan dari maraknya pemberian kuasa pertambangan oleh para Bupati kepada para pengusaha. Para pengatur bayangan ini nampaknya tidak bekerja sendiri, akan tetapi dibantu oleh aktor-aktor formal (penguasa), politisi, tokoh masyarakat, militer/polisi dan para preman yang

merupakan aliansi yang membentuk negara bayangan lokal yang lebih kuat dan kokoh daripada negara formal dan jauh lebih agresif dan rakus mengambil sumberdaya tambang untuk kepentingan pasar internasional dan untuk kepentingan pribadi/kelompok jangka pendek. Apakah Kalimantan Selatan akan meniru Bangka-Belitung yang telah rusak parah lingkungannya? Apakah propinsi ini akan menjadi negara Orde Baru yang kriminal di tingkat lokal dan menjauhkan kewajiban-kewajiban aktor-aktor negara dari usaha memproteksi kehidupan rakyat yang berkelanjutan untuk generasi kini dan generasi mendatang? Inilah pertanyaan tersisa yang menjadi agenda pemikiran sekarang ini.

Penutup

Hubungan penguasa dan pengusaha yang merupakan hubungan simbiotis mutualistis yang saling menguntungkan dalam sektor ekonomi pertambangan bukanlah hal baru, tetapi sudah lama terjadi dalam sejarah pertambangan Indonesia dalam perubahan rejim yang satu ke rejim pemerintahan yang lain. Hubungan itu nampaknya tidak seimbang, lebih didominasi oleh "siapa pemegang uang" (peng-

¹⁶ Wawancara dengan para pengusaha, tokoh agama dan tokoh masyarakat, bulan Mei 2006 di Banjarmasin.

usaha) yang tidak saja dapat mengatur (pengatur bayangan) lama tidaknya jabatan seorang pejabat, pengaruhnya dalam perubahan undang-undang pertambangan serta penggabungan dan pemekaran wilayah. Ini sudah terjadi dalam sejarah ekonomi politik pertambangan Indonesia.

Kasus eksploitasi sumberdaya batubara di propinsi Kalimantan Selatan juga memperlihatkan kontinuitas sejarah pola hubungan penguasa dan pengusaha. Kebijakan-kebijakan pe-

ngusaha yang lebih dipengaruhi dan dikendalikan oleh kepentingan pengatur bayangan bersama seperangkat aliansinya. Dan ini pada gilirannya telah melahirkan negara bayangan yang lebih kuat dan nampaknya kokoh daripada negara formal. Akankah negara bayangan lokal Kalsel ini terus berlangsung dan para penguasa formal semakin jauh dari kewajiban mereka memproteksi kepentingan rakyat? Hal itu tergantung pada aktor-aktor formal yang sedang memerintah. □

