

**Kertas
Kerja**

Politik Tata Ruang dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Sulawesi Tengah

LA HUSEN ZUADA



©2020 La Husen Zuada

Editorial Team:

Mumu Muhajir

Erwin Natosmal Oemar

Putut Aryo Saputro

C. Bregas Pranoto

Layout & design : Nur Alfi Hidayat

Cover source : Auriga Nusantara

Auriga Nusantara

South Jakarta/info@auriga.or.id



ABSTRAK

Artikel ini mendeskripsikan pengaturan ruang dan pengelolaan sumber daya alam di Sulawesi Tengah. Pembahasan dalam artikel ini mencakup tiga hal. Pertama, mendeskripsikan kondisi tata ruang dan sumber daya alam. Kedua, kebijakan pemanfaatan ruang dan pengelolaan sumber daya alam. Ketiga, menjelaskan aktor dan ranah pemanfaatan ruang. Artikel ini menguraikan bahwa dalam pengaturan ruang di Sulawesi Tengah ditemukan adanya kelemahan regulasi pemerintah daerah, dan rendahnya integritas penyelenggara negara. Selain itu ditemukan pula adanya potensi konflik kepentingan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan penataan ruang, karena keterlibatan pengusaha-politisi yang memiliki posisi di eksekutif, legislatif dan partai politik.

Kata Kunci: Politik, Tata Ruang, Sumber Daya Alam dan Sulawesi Tengah.



La Husen Zuada

La Husen Zuada lahir 10 Februari 1987. Alumni S-1 Ilmu Pemerintahan Fisip Unjani, Cimahi-Bandung (2009) dan Program Pasca Sarjana Ilmu Politik FISIP UI (2013). Saat ini bekerja sebagai dosen di Universitas Tadulako, Palu. Selain menjadi pengajar ia juga aktif meneliti, dan menulis artikel (jurnal, buku, dan opini di media massa) yang konsen pada isu-isu politik lokal, partai politik, pemilu dan ekonomi politik. Ia dapat dihubungi melalui email: husezuadaui@gmail.com



DAFTAR ISI

ABSTRAK	1
DAFTAR ISI	3
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	4
I. Pendahuluan	5
II. Teori: Politik Tata Ruang	7
III. Temuan dan Analisis	10
a. Ruang dan Sumber Daya Alam di Sulawesi Tengah	10
b. Kebijakan Pemanfaatan Ruang dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	13
• Kebijakan	13
• Implementasi Kebijakan Yang Buruk	17
c. Aktor dan Ranah Pemanfaatan Ruang dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	18
• Aktor	20
• Ranah: Eksistensi Tiga Institusi Demokrasi	23
IV. Kesimpulan	25
REFERENSI	26

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Tipe-Tipe Sumber Daya Kekuasaan	8
Tabel 2. Daerah Otonom di Provinsi Sulawesi Tengah	10
Tabel 3. Lima Besar Penyumbang PDRB Provinsi Sulawesi Tengah Menurut Lapangan Usaha 2015-2019	11
Tabel 4. Jumlah IUP dan Luas Areal IUP Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Tengah 12	
Tabel 5. Wilayah Sebaran Perkebunan Sawit di Provinsi Sulawesi Tengah	12
Tabel 6. Usulan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan Berdasarkan Kabupaten/Kota	16
Tabel 7. Daftar Perizinan Perusahaan Yang Tidak Sesuai Prosedur	18
Tabel 8. Kelompok Politisi-Pengusaha dan Pemanfaatan Ruang di Sulawesi Tengah	21
Tabel 9. Praktek Shadow Economy Pengelolaan Sumber Daya Alam di Sulawesi Tengah	24

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Potensi Gerakan Tanah di Provinsi Sulawesi Tengah	14
Gambar 2. Overlay Peta Kawasan Hutan, Wilayah IUP dan Perkebunan Sawit di Sulawesi Tengah	15
Gambar 3. Lokasi IUP PT. Citra Palu Mineral di Kelurahan Poboya, Kota Palu	17
Gambar 4. Relasi Kuasa Pemanfaatan Ruang dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Sulawesi Tengah	19

I. Pendahuluan

Sektor sumber daya alam berkontribusi besar terhadap perekonomian nasional. Kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebut, sekitar 10,89 % atau setara dengan Rp. 1,480 triliun produk domestik bruto (PDB) Indonesia disumbangkan oleh sektor sumber daya alam. Sektor pertambangan merupakan penyumbang terbesar (43 %), disusul sektor perkebunan (27 %), sektor perikanan tangkap (24 %) dan sektor kehutanan (6 %). Sektor sumber daya alam juga mampu menyerap lapangan kerja sekitar 37,31 juta orang.¹ Besarnya potensi ekonomi sektor sumber daya alam menjadikannya rentan terjadi praktek korupsi dalam pengelolaannya, seperti: proses alih fungsi lahan yang menyalahi undang-undang, perizinan tidak sesuai prosedur, eksplorasi secara berlebihan, eksploitasi, penjualan dan ekspor hasil produksi secara gelap, ketidakpatuhan pembayaran pajak, serta berbagai bentuk pelanggaran lainnya.

Kontribusi ekonomi sektor sumber daya alam secara nyata telah meningkatkan PDRB dan ketersediaan lapangan kerja di Provinsi Sulawesi Tengah. Misalnya pada sektor pertambangan. Kehadiran PT *International Morowali Industrial Park* (IMIP) di Kabupaten Morowali, telah

mengubah kawasan terpencil (pedesaan) jarang penduduk, menjadi sebuah wilayah padat penduduk, akibat kedatangan para pencari kerja. Aktivitas tambang telah mengubah secara perlahan mata pencaharian penduduk, yang dahulu bergantung pada sektor pertanian dan kelautan, kini mulai beralih pada sektor industri pertambangan.² *Booming* pertambangan di Sulawesi Tengah terlihat dari sebaran jumlah izin usaha pertambangan (IUP). Berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral sampai dengan Juni 2017, jumlah IUP di Sulawesi Tengah mencapai 337.³ Selain pertambangan, Sulawesi Tengah juga dilingkupi izin usaha perkebunan sawit. Menurut catatan Walhi Sulteng, sampai dengan tahun 2017, setidaknya terdapat 103 izin usaha perkebunan tersebar di Sulawesi Tengah.⁴

Pengelolaan SDA memberikan manfaat secara ekonomi, tapi juga menimbulkan dampak negatif yang akan mengurangi kemanfaatan

¹ Hariadi Kartodihardjo, "Korupsi Sumber Daya Alam. Politik & Persoalan Perbaikan Kinerja Kelembagaan Negara", 6 Mei 2020. Lihat <https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2020/05/New-05052020-KORUPSI-SDA-hk.pdf>

² Abdul Kadir, dkk. "Mining in Southeast Sulawesi and Central Sulawesi: Shadow Economy and Environmental Damage Regional Autonomy Era in Indonesia". International Conference on Social Studies and Environmental Issue, volume 404 (2019), hal. 24-25.

³ Maryati Abdullah, dkk. "Koordinasi dan Supervisi Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara : Temuan-Tindak Lanjut-Capaian". Laporan KPK-ESDM-Kementerian Lembaga Terkait-Pemda-CSO-dan Pemangku Kepentingan. Publish What You Pay Indonesia - Yayasan Transparansi Sumber Daya Ekstraktif: Jakarta, 2017, hal. 69.

⁴ <https://regionsulawesi.walhi.or.id/mendesak-moratorium-perkebunan-sawit-di-sulawesi-tengah/>

Pendahuluan

ekonominya.⁵ Aktivitas pertambangan dan perkebunan memunculkan masalah kerusakan lingkungan di Sulawesi Tengah. Aktivitas pertambangan yang menyalahi aturan dan berlebihan menyebabkan penurunan daya dukung lingkungan, memicu bencana banjir yang hamper tiap tahun melanda Kecamatan Bahodopi Kabupaten Morowali.⁶ Disamping itu, aktivitas tambang dan perkebunan juga memunculkan konflik lahan yang melibatkan masyarakat, perusahaan dan pemerintah. Konflik lahan di Sulawesi Tengah yang paling menyita perhatian adalah perlawanan masyarakat Toili di Kabupaten Banggai yang berujung pada pemenjaraan aktivis Eva Bande.⁷ Akibat dari pemanfaatan lahan untuk keperluan

perkebunan, juga memunculkan perbuatan korupsi yang melibatkan kepala daerah di Kabupaten Buol, Amran Abdullah Batalipu.⁸

Tulisan ini membahas tentang politik tata ruang dan pengelolaan sumber daya alam di Sulawesi Tengah. Sistematika penulisan terbagi dalam 4 cakupan. Pertama, pendahuluan yang memaparkan latar belakang dan sistematika penulisan. Kedua, ulasan teori tentang politik tata ruang. Ketiga, temuan dan analisis yang mendeskripsikan tentang kondisi tata ruang dan sumber daya alam di Sulawesi Tengah, kebijakan pemanfaatan ruang dan pengelolaan sumber daya alam, serta aktor dan ranah pemanfaatan ruang. Keempat, kesimpulan yang berisi simpulan dan rekomendasi.

II. Teori: Politik Tata Ruang

Ruang selain merujuk pada materi yang berbentuk fisik, juga sangat terkait dengan realitas sosial. Lefebvre⁹ dan Gottdiener¹⁰ menyebut ruang sebagai produk, pembentuk hubungan, dan tindakan sosial. Dalam menjelaskan ruang sebagai produk sosial, Lefebvre¹¹ mengajukan tiga rangkaian konseptual. *Pertama*, praktik spasial mencakup produksi dan reproduksi, serta lokasi tertentu dan rangkaian karakteristik dari setiap pembentukan sosial, guna memastikan keberlanjutan dan kesatuan hubungan-hubungan sosial. *Kedua*, representasi ruang, menyangkut dengan hubungan produksi dan tatanan yang dipaksakan oleh hubungan sosial melalui pengetahuan, tanda, kode dan hubungan secara terbuka. *Ketiga*, ruang representasi, yaitu berisi dimensi simbolik dari ruang yang terkadang diberi kode, maupun tidak diberi kode guna menjamin kerahasiaan.

Sebagai produk sosial, ruang melibatkan tindakan sosial, ekonomi dan politik.¹² Dalam kajian politik, ruang dapat dipandang sebagai arena dan alat yang berfungsi melestarikan tatanan ekonomi-politik.¹³ Melalui praktek politik, ruang dapat dilihat sebagai produk politik sekaligus sumber daya politik. *Ruang sebagai produk politik berarti, penggunaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang lahir dari sebuah kebijakan/ keputusan politik, yang melibatkan banyak aktor politik dengan motif dan kepentingan berbeda-beda.* Selanjutnya, ruang sebagai sumber daya politik berarti, penguasaan ruang serta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, dimanfaatkan sebagai sumber daya kekuasaan politik, khususnya sumber daya ekonomi. Charles F. Andrain mengidentifikasi lima sumber daya kekuasaan.¹⁴

Tabel 1. Tipe-Tipe Sumber Daya Kekuasaan

Tipe Sumber Daya	Contoh Sumber Daya	Motivasi untuk Mematuhi
Fisik	Senjata: senapan, bom, rudal, senjata	B berusaha menghindari cedera fisik yang dapat disebabkan oleh A
Ekonomi	Kekayaan, pendapatan, kontrol atas barang dan jasa	B berusaha memperoleh kekayaan dari A
Normatif	Moralitas, kebenaran, tradisi, religius, legitimasi, wewenang	B mengakui bahwa A mempunyai hak moral untuk mengatur perilaku B
Personal	Kharisma pribadi, daya tarik, persahabatan, kasih sayang, popularitas	B mengidentifikasi diri — merasa tertarik— dengan A
Ahli	Informasi, pengetahuan, inteligensi, keahlian teknis.	B merasa bahwa A mempunyai pengetahuan dan keahlian yang lebih.

Sumber : Andrain, 1992.

Politik tata ruang menyangkut sejauh mana peran dan kebijakan negara, serta relasi kuasa dalam perencanaan tata ruang. Fungsi negara menurut Soltau adalah mengatur persoalan bersama, *“the state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community”*.¹⁵

Dalam politik tata ruang, negara menjalankan fungsi pengaturan. Negara memiliki dua karakter yaitu bersifat mandiri/otonom dan tidak mandiri/tidak otonom. Arief Budiman¹⁶ membagi dua bentuk negara yang tidak otonom. *Pertama*, negara pluralis yaitu, negara tidak mandiri karena mempunyai sifat demokratis, dimana negara menerima partisipasi dan usulan masyarakat yang cukup beragam. *Kedua*, negara Marxis yaitu, negara tidak mandiri karena digunakan oleh kelas yang berkuasa untuk mewujudkan

berbagai kepentingannya. Berkaitan dengan itu, maka sangat mungkin kebijakan yang dihasilkan oleh negara termasuk pengaturan tata ruang, sifat negara otonom namun bisa juga tidak otonom.

Sebagai aktivitas negara, perencanaan tata ruang adalah bentuk kebijakan publik yang terkait erat dengan regulasi, aspek teknis dan tata kelola ruang. Namun, sebagai kegiatan politik, perencanaan memasukkan berbagai kepentingan dari banyak aktor, terutama dalam proses produksi ruang.¹⁷ Dalam konteks itu, maka pengaturan tentang tata ruang tidak pernah bebas dari keberpihakan aktor yang membuat regulasi tata ruang.¹⁸ Setiap perencanaan,

¹⁷ M. Fajar Shodiq Ramadhan. *Op. cit.*, hal. 28.

¹⁸ Siti Aminah. “Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota

pemanfaatan dan penggunaan ruang, akan melahirkan konflik, konsensus, kontestasi dan negosiasi, antara tiga pihak, yaitu masyarakat, negara dan swasta. Hal ini terjadi karena ruang merupakan sumber daya yang terbatas.

Dengan demikian, politik tata ruang adalah praktik perencanaan atau penataan ruang yang merefleksikan pergulatan sosial, budaya, ekonomi dan politik. Ramadhan merumuskan lima hal menyangkut politik tata ruang.¹⁹

Pertama, proses kontestasi antar pihak terjadi karena ruang adalah sumber daya yang terbatas. Indikasi ini terlihat dari munculnya masalah dan konflik dalam pemanfaatan ruang. *Kedua*, ruang yang tersedia harus berfungsi secara optimal. Artinya ruang yang tidak memberikan manfaat ekonomi, maka sangat mungkin pemanfaatan ruang itu diubah. *Ketiga*, ruang menjadi instrumen untuk menaikkan pendapatan negara/daerah. *Keempat*, ruang sebagai alat tawar menawar dan transaksi politik. *Kelima*, dalam kontestasi ruang sangat mungkin pemerintah berpihak pada kelompok kapitalis, dan meminggirkan masyarakat.

Surabaya". MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi, Vol. 20, No. 1, Januari 2015, hal. 61

19 M. Fajar Shodiq Ramadhan. *Op. cit.*, hal. 31-33.

III. Temuan dan Analisis

A. RUANG DAN SUMBER DAYA ALAM DI SULAWESI TENGAH

Sulawesi Tengah merupakan satu dari enam provinsi yang berada di Pulau Sulawesi, sekaligus provinsi terluas di Pulau Sulawesi. Menurut BPS²⁰, luas wilayah daratan Sulawesi Tengah mencapai 61.841,29, sedangkan luas wilayah laut mencapai 77.295,9 km². Jika digabungkan antara wilayah darat dan wilayah laut, luas Provinsi Sulawesi Tengah mencapai 139.137,19 km², dengan persentase wilayah darat berkisar

44%, dan wilayah laut 56%. Dominasi wilayah laut di Sulawesi Tengah tercermin dari garis pantai yang memiliki panjang sekitar 6653,31 km, dan struktur geografis wilayah yang berbentuk kepulauan, dengan jumlah pulau sebanyak 1.604 buah (Dok. RZWP3K Sulteng).²¹

Berdasarkan pembagian daerah otonom (kabupaten/kota), provinsi Sulawesi Tengah terbagi dalam 13 daerah otonom, yaitu 12 kabupaten dan 1 kota.

Tabel 2. Daerah Otonom di Provinsi Sulawesi Tengah

No	Kabupaten/Kota	Ibu Kota
1	Kabupaten Banggai	Luwuk
2	Kabupaten Banggai Kepulauan	Salakan
3	Kabupaten Banggai Laut	Banggai
4	Kabupaten Buol	Buol
5	Kabupaten Donggala	Donggala
6	Kabupaten Morowali	Bungku
7	Kabupaten Morowali Utara	Kolonedale
8	Kabupaten Parigi Moutong	Parigi
9	Kabupaten Poso	Poso
10	Kabupaten Sigi	Sigi Biromaru
11	Kabupaten Tojo Una-Una	Ampana
12	Kabupaten Tolitoli	Tolitoli
13	Kota Palu	Palu

Sumber: BPS Sulawesi Tengah, 2020

Jumlah daerah otonom di provinsi Sulawesi Tengah lebih sedikit, bila dibanding dengan dua provinsi lain di Pulau Sulawesi yang luas wilayahnya lebih kecil dari Sulawesi Tengah, yaitu Provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. Wilayah Sulawesi Tengah memanjang dari semenanjung bagian timur Sulawesi, hingga semenanjung bagian utara. Di perairan bagian timur Sulawesi Tengah (pantai Timur) berjejer pulau-pulau kecil, meliputi: kepulauan Togean (Teluk Tomini) dan pulau-pulau di Banggai Kepulauan (Teluk Tolo). Perairan sebelah barat Provinsi berhadapan dengan selat Makassar, yang mengantarai daratan Pulau Sulawesi dan Pulau Kalimantan. Dataran bagian barat, berawal dari Kabupaten Donggala yang berbatasan langsung dengan Provinsi Sulawesi Barat menyusuri garis pantai menuju utara timur laut membelok ke arah selatan tenggara melewati teluk Palu. Dari teluk Palu memanjang ke utara, melewati leher belakang pulau Sulawesi membelok menuju timur dan berakhir di perbatasan Kabupaten Buol (Sulawesi Tengah) dan Kabupaten Gorontalo Utara (Gorontalo).

Provinsi Sulawesi Tengah yang begitu luas, membutuhkan waktu yang lebih lama untuk mengakses semua kabupaten. Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah (Kota Palu) terletak dibagian barat Sulawesi Tengah, berbatasan dengan Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi,

Kabupaten Parigi Moutong dan Kabupaten Poso. Sementara 8 daerah lain meliputi: Kabupaten Toli-Toli, Kabupaten Buol, Kabupaten Tojo Una-Una, Kabupaten Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan, Kabupaten Banggai Laut, Kabupaten Morowali Utara dan Kabupaten Morowali, jaraknya lebih jauh dari ibu kota provinsi, sehingga jika melalui perjalanan darat membutuhkan waktu tempuh yang lebih lama. Akses yang lebih cepat melalui udara, meski waktu penerbangan tidak setiap hari. Dari Kota Palu melalui bandara Mutiara (Kota Palu) menuju bandara Pogogul (Kabupaten Buol), bandara Sultan Bantilan (Kabupaten Toli-Toli), bandara Kasiguncu (Kabupaten Poso), bandara Tanjung Api (Kabupaten Tojo Una-Una), bandara Syukuran Aminuddin Amir (Kabupaten Banggai), dan Bandara Maleo (Kabupaten Morowali).

Di wilayah darat dan perairan (laut) Sulawesi Tengah menyimpan potensi sumber daya alam, mulai dari sektor pertanian, perikanan, kelautan, kehutanan dan pertambangan. Sumber daya alam tersebut menjadi penopang ekonomi Sulawesi Tengah. Berdasarkan data produk domestik regional bruto (PDRB) Provinsi Sulawesi Tengah, sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan merupakan penyumbang terbesar PRDB, disusul sektor pertambangan, industri pengolahan, konstruksi dan administrasi pemerintahan.

Tabel 3. Lima Besar Penyumbang PDRB Provinsi Sulawesi Tengah Menurut Lapangan Usaha 2015-2019

Lapangan usaha/Industri	2015	2016	2017	2018	2019
Pertanian, kehutanan dan perikanan	31,28 %	29,61 %	28,98 %	27,84 %	25,96 %
Pertambangan dan penggalian	10,25 %	11,8 %	12,83 %	13,5 %	15,13 %
Industri pengolahan	9,72 %	11,87 %	12,35 %	12,66 %	13,01 %
Konstruksi	14,26 %	12,91 %	12,53 %	12,2 %	12,63 %
Administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial wajib	6,44 %	6,26 %	6,19 %	6,50 %	6,46 %

Sumber: BPS Sulawesi Tengah, 2020.

Temuan dan Analisis

Selama lima tahun terakhir PDRB sektor pertanian (tanaman pangan, tanaman hortikultura, tanaman perkebunan), sektor kehutanan dan perikanan menunjukkan tren penurunan. Sementara sektor pertambangan mengalami kenaikan, dan menggeser sektor konstruksi. Kenaikan sektor pertambangan ini bersamaan dengan geliat izin usaha tambang yang tumbuh pasca otonomi daerah, dan mulai beroperasinya industri tambang skala besar. Sebaran jumlah IUP dan luas areal IUP masing-masing Kabupaten/Kota pada tahun 2020 ditampilkan dalam tabel berikut:²²

Tabel 4. Jumlah IUP dan Luas Areal IUP Kabupaten/ Kota Provinsi Sulawesi Tengah

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah IUP	Luas Areal (Ha)
1	Kota Palu	16	34,208.69
2	Kabupaten Donggala	47	152,844.30
3	Kabupaten Poso	14	144,043.00
4	Kabupaten Buol	12	65,612.74
5	Kabupaten Toli-Toli	20	80,063.40
6	Kabupaten Parigi Moutong	12	112,077.00
7	Kabupaten Tojo Una-Una	24	252,325.20
8	Kabupaten Banggai	67	194,757.00
9	Kabupaten Morowali	112	315,456.10
10	Kabupaten Morowali Utara	4	4,364.00
11	Provinsi Sulawesi Tengah	3	26,960
TOTAL		331	1,382,711.43

Sumber: diolah dari Yayasan Tanah Merdeka, 2021.

Selain aktivitas usaha pertambangan, ruang di Sulawesi Tengah difungsikan sebagai areal

²² Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. "Buku Data Status Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2009", hal. 91

perkebunan kelapa sawit. Data yang dihimpun dari kajian Sri Palupi dkk²³ serta peta Sawit dari Walhi Sulteng²⁴, perkebunan sawit tersebar di 8 Kabupaten yaitu Morowali, Donggala, Banggai, Morowali Utara, Buol, Poso dan Parigi Moutong.

Tabel 5. Wilayah Sebaran Perkebunan Sawit di Provinsi Sulawesi Tengah

Kabupaten	Luar Areal (Ha)	Izin
Morowali	39.234 Ha	13
Donggala	10.734 Ha	7
Banggai	9.578 Ha	4
Morowali Utara	4.268 Ha	13
Buol	4.563 Ha	5
Poso	562 Ha	1
Parigi Moutong	207 Ha	10
Toli-Toli	-	3

Sumber: diolah dari The Institute for Ecosoc Rights & Norwegian Center for Human Rights dan Walhi Sulteng, 2020.

Sebelumnya data BPS tahun 2015 menghimpun jumlah perusahaan perkebunan sawit yang beroperasi di Provinsi Sulawesi Tengah mencapai 14 perusahaan, yaitu: PT. Kurnia Luwuk Sejati, PT. Wira Mas Permai, PT. Agro Nusa Abadi, PT. Cahaya Idola Tunggal Rona Alam, PT. Cipta Agro Nusantara, PT. Kirana Sinar Gemilang, PT. Rimbunan Alam Sentosa, PT. Sawit Jaya Abadi, PT. Sinergi Perkebunan Nusantara, PT. Tamcho Graha Krida, PT. Timur Jaya Indomakmur, PT. Lestari Tani Teladan, PT. Hardaya Inti Plantations, dan PT. Sono Keling Buana.²⁵ Jumlah perusahaan

²³ Sri Palupi, dkk. PRIVATISASI TRANSMIGRASI DAN KEMITRAAN PLASMA MENOPANG INDUSTRI SAWIT. Jakarta: The Institute for Ecosoc Rights & Norwegian Center for Human Rights, 2017, hal. 61

²⁴ <http://walhisulteng.com/>

²⁵ Badan Pusat Statistik. "Direktori Perusahaan Perkebunan Sawit

yang dirilis BPS ini lebih sedikit, bila dibandingkan dengan data Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Tengah pada tahun 2016 yang berjumlah 54 perusahaan.²⁶

B. KEBIJAKAN PEMANFAATAN RUANG DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

• Kebijakan

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Tengah 2013-2033 merupakan landasan hukum dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang di Sulawesi Tengah. Perda ini merujuk pada UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lampiran Perda Nomor 8 Tahun 2013 mencantumkan peta rencana struktur ruang, peta rencana pola ruang, dan peta kawasan strategis. Tahun 2017, Perda RTRW Sulawesi Tengah ditinjau kembali (evaluasi) oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Langkah tersebut memang dimungkinkan sebagaimana tertuang dalam penjelasan pasal 23 ayat 4 UU No. 26 Tahun 2007, bahwa revisi RTRW Provinsi dalam waktu kurang dari lima tahun dapat dilakukan, apabila terjadi perubahan kebijakan nasional dan perubahan strategi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang.

Pada tahun 2014, pasca peralihan kepemimpinan dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada Presiden Joko Widodo terjadi perubahan kebijakan nasional. Terpilihnya presiden Joko Widodo yang mengusung program prioritas Nawacita, ikut mempengaruhi dinamika politik di tingkat lokal, diantaranya dalam aspek

penggunaan ruang di Sulawesi Tengah. Program prioritas Nawacita, seperti pemanfaatan tanah objek reforma agraria (TORA), penetapan kawasan ekonomi khusus, dan pembangunan industri di kawasan luar Jawa, ikut mempengaruhi penggunaan ruang di Sulawesi Tengah. Hal ini mendorong pemerintah daerah Sulawesi Tengah melakukan upaya sinkronisasi kebijakan perencanaan pembangunan pusat-daerah, yang diawali dengan peninjauan kembali terhadap Perda Nomor 8 Tahun 2013.

Sebagai pijakan dalam melakukan peninjauan kembali, gubernur Sulawesi Tengah menerbitkan SK Gubernur No. 650/198/Dis.BMPPR-G.ST.2017.²⁷ Kegiatan peninjauan Perda RTRW meliputi: pengkajian, evaluasi dan penilaian. Substansi evaluasi mencakup tiga hal yaitu: a). kualitas RTRW, b). kesesuaian regulasi dan; c). pelaksanaan pemanfaatan ruang. Berdasarkan hasil penilaian peninjauan kembali, Perda Nomor 8 Tahun 2013 tentang RTRW Sulawesi Tengah diperoleh nilai 43,81.²⁸ Nilai tersebut berdasarkan kategorisasi termasuk dalam kualitas buruk. Hal ini disebabkan karena ditemukan adanya ketidaksesuaian antara pemanfaatan ruang di lapangan, dan rencana tata ruang wilayah yang tertuang dalam Perda Nomor 8 Tahun 2013.

Output dari peninjauan kembali, yaitu keluarnya rekomendasi tentang perlunya revisi Perda RTRW. Dalam prakteknya proses revisi ini berjalan lamban, revisi telah dilakukan sejak tahun 2017 tapi sampai akhir tahun 2020 Perda RTRW final belum dihasilkan/disahkan. Lambannya proses revisi Perda RTRW disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, peristiwa bencana alam (gempa

2015" Jakarta: BPS, 2016, hal. 375-380

²⁶ <https://sulteng.antaranews.com/berita/26316/izin-perkebunan-sawit-di-sulteng-capai-54-perusahaan>

²⁷ Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. "Papan Seminar Antara Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah 2018-2038". Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang. Lihat <https://komiu.id/wp-content/uploads/2018/11/Papan-Antara-Revisi-RTRW-Sulteng-Edit-10.pdf>

²⁸ Ibid

Temuan dan Analisis

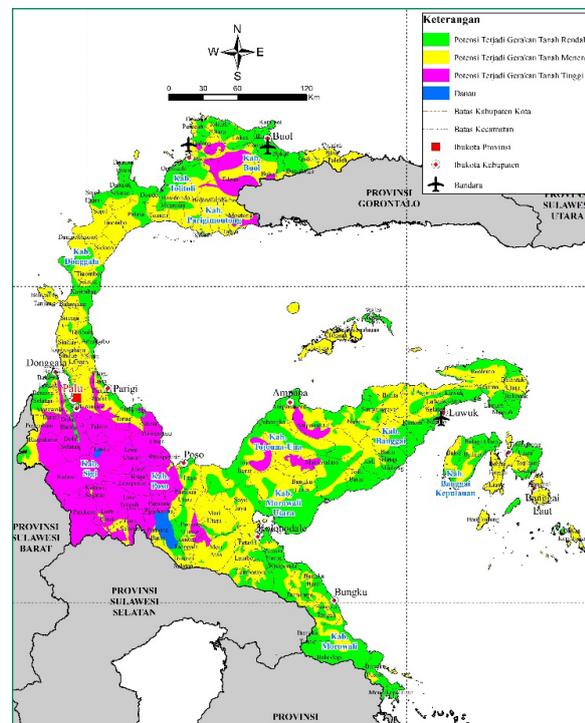
bumi, tsunami dan likuifaksi) yang melanda Provinsi Sulawesi Tengah pada tanggal 28 September tahun 2018. Karena bencana alam, pemerintah provinsi Sulawesi Tengah melakukan penyesuaian dengan hasil peninjauan RTRW sebelumnya. Landasan penyesuaian RTRW pasca gempa ini mengacu pada SK Gubernur. No. 650/131/ Dis.BMPR-G-ST.2017. *Kedua*, belum adanya kesepakatan berbagai pihak yang terlibat dalam proses pembahasan diantaranya Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XVI Palu, Balai Wilayah Sungai Sulawesi III, BP DAS Palu-Poso dan PT. Citra Palu Mineral. Hal ini antara lain terkait dengan belum rampungnya perubahan status hutan yang dikeluarkan oleh Menteri kehutanan, status aktivitas pertambangan yang beroperasi di wilayah Tahura Poboya, serta zona merah rawan pergeseran tanah di wilayah Kota Palu dan Kabupaten Sigi.²⁹

Di sisi lain, kalangan masyarakat sipil beranggapan, bahwa proses pembahasan revisi RTRW tidak partisipatif, tidak memasukkan perspektif tentang bencana khususnya wilayah rawan gempa bumi, likuifaksi dan tsunami, serta adanya beberapa perubahan kawasan peruntukan hutan. Kelompok masyarakat sipil yang digawangi oleh Walhi dalam argumentasi mereka mempersoalkan tiga hal. *Pertama*, muatan Perda RTRW yang dibahas, tidak memuat perspektif tentang bencana.³⁰ Kelompok masyarakat sipil mempertanyakan tidak dimasukkannya kawasan Poboya (lokasi konsensi PT. Citra Palu Mineral/kelompok perusahaan tambang yang tergabung dalam Bakri Group), sebagai kawasan rawan bencana. Padahal menurut Perda RTRW Kota Palu dan

Surat Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral No.711/03/BGL.V/2020 tentang peta prakiraan gerakan tanah, Kelurahan Poboya, Kecamatan Mantikulore masuk dalam kawasan rawan bencana tanah longsor, terlebih lagi Poboya berada di wilayah perkotaan yang berdampingan dengan pemukiman penduduk.

Pasca bencana melanda Sulawesi Tengah, Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral telah merilis peta rawan pergeseran tanah. Peta tersebut membagi tiga kategori yaitu, zona hijau (potensi pergeseran tanah rendah), zona kuning (potensi pergeseran tanah menengah), dan zona merah (potensi pergeseran tanah tinggi).

Gambar 1. Peta Potensi Gerakan Tanah di Provinsi Sulawesi Tengah



Sumber: Badan Geologi Kementerian ESDM, 2020.

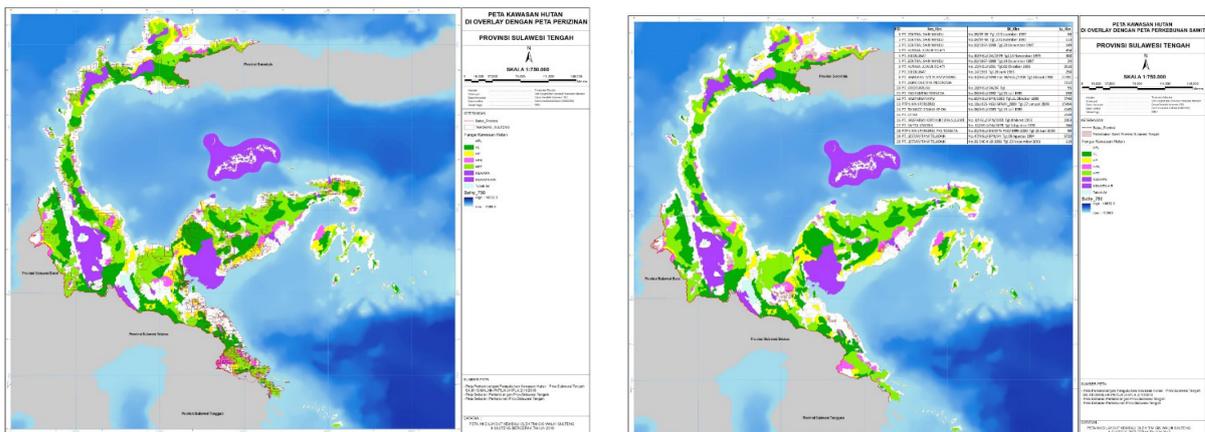
29 Ibid

30 Neni Muhidin. "Menyoal Konsistensi Arah Revisi Perda RTRW Provinsi Sulteng". Walhi Sulteng, 28 November 2019. Lihat <https://walhisulteng.com/menyoal-konsistensi-arrah-revisi-perda-rtrw-provinsi-sulteng/>

Berdasarkan kategori tersebut, status zona merah tersebar di sebagian wilayah Kota Palu, sebagian wilayah Kabupaten Donggala, sebagian wilayah kabupaten Morowali Utara, sebagian wilayah Kabupaten Parigi Moutong, sebagian wilayah Kabupaten Buol, serta hampir seluruh wilayah di Kabupaten Sigi dan Kabupaten Poso. Sedangkan zona kuning tersebar di sepuluh kabupaten. Keberadaan zonasi ini memberikan status tidak layak huni pada wilayah zona merah. Berdasarkan itu, maka seharusnya penyusunan kebijakan tata ruang Provinsi Sulawesi Tengah memperhatikan kondisi tersebut.

Disamping itu, kebijakan tata ruang seharusnya menjadi dasar hukum baru dalam mengatur ulang, dan menata kembali keberadaan izin usaha pertambangan dan perkebunan sawit yang tumpang tindih dengan kawasan hutan berstatus Kawasan Suaka Alam/ Kawasan Pelestarian Alam (KSA/KPA). Gambar 2 bagian kiri memperlihatkan aktivitas izin usaha tambang (kotak merah) yang tumpang tindih dengan hutan berstatus KSA/KPA (warna ungu). Selanjutnya gambar bagian sebelah kanan menampilkan perusahaan perkebunan yang tumpang tindih dengan kawasan hutan.

Gambar 2. Overlay Peta Kawasan Hutan, Wilayah IUP dan Perkebunan Sawit di Sulawesi Tengah



Sumber: Celebes Bergerak, 2020.

Kedua, Pembahasan RTRW yang tidak partisipatif³¹ dan kurang transparan. Kelompok masyarakat sipil (Walhi) merasa tidak dilibatkan dalam proses pembahasan revisi Perda RTRW. Di sisi lain ditemukan adanya keterlibatan korporasi PT. Citra Palu Mineral dalam proses pembahasan revisi Perda. Dalam pembentukan tim kajian

lingkungan hidup strategis (KLHS), PT. Citra Palu Mineral diikutsertakan sejak awal, sementara kelompok masyarakat sipil tidak diikutsertakan sejak awal. Hal ini memunculkan kesan adanya dominasi PT. CPS, sehingga menimbulkan kecurigaan akan diakomodirinya kepentingan korporasi, dibanding aspek keselamatan warga. Selanjutnya, ketidaktransparanan pembahasan yaitu tidak tersosialisasikannya draft Perda yang dibahas, dan sulit untuk diakses oleh publik.

³¹ <https://kabarsultengbangkit.id/sulteng-bergerak-revisi-rtrw-tidak-partisipatif-dan-berbasis-mitigasi-bencana/>

Temuan dan Analisis

Ketiga, adanya usulan perubahan peruntukan kawasan suaka alam/pelestarian alam dan kawasan hutan menjadi kawasan pertambangan. Tim Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan yang melakukan review RTRW Provinsi, menerima usulan perubahan fungsi kawasan

hutan sebesar 34.427 Ha, dan perubahan peruntukan hutan sebesar 240.916 Ha. Dari usulan tersebut pemerintah merekomendasikan perubahan fungsi kawasan hutan sebesar 44.741, dan perubahan peruntukan sebesar 18.411 Ha.

Tabel 6. Usulan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan Berdasarkan Kabupaten/Kota

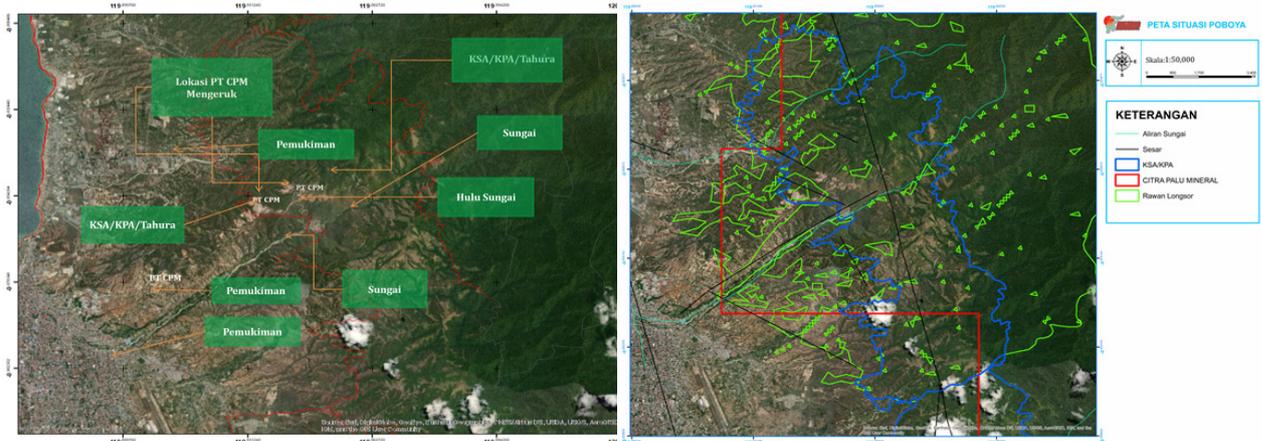
Kab/Kota	KSA/ KPA	Fungsi Usul					Grand Total
		HL	HPT	HP	HPK	APL	
BANGGAI	1.015	3.228	11.655	3.013	36.429	-	55.340
BANGGAI KEPULAUAN*)	-	3	24	-	-	-	27
BANGGAI LAUT*)	-	-	10	-	-	-	10
BUOL	-	-	875	2.136	3.346	-	6.357
DONGGALA	-	6.339	468	-	433	53	7.292
MOROWALI	-	7.001	9.262	-	4.401	-	20.665
MOROWALI UTARA	7	6.203	1.154	20	-	-	7.384
PALU	2.676	298	2.623	-	-	-	5.598
PARIGI MOUTONG	73	9.121	9	-	-	57	9.260
POSO	321	354	156	514	2	1.639	2.986
SIGI	67.358	42.662	28.944	1.009	8.555	-	148.527
TOJO UNA-UNA	110	1.953	5.361	952	725	-	9.101
TOLI-TOLI	21	4.513	4	8	-	-	4.546
Grand Total	71.581	81.674	60.544	7.652	53.891	1.748	277.092

Sumber: Tim Terpadu PPFKH Review RTRWP Sulawesi Tengah, 2020.

Berdasarkan usulan perubahan fungsi kawasan hutan tersebut terdapat tiga perusahaan yang ikut direkomendasikan guna mendapatkan perluasan lahan, yaitu: PT. Kurnia Luwuk Sejati (perkebunan sawit), dan dua perusahaan tambang (PT. Sumber Swara Pratama dan PT.

Citra Palu Mineral). Salah satu wilayah status KSA/KPA yang beralih fungsi adalah Tahura Poboya yang digunakan untuk keperluan aktivitas pertambangan PT. Citra Palu Mineral sebagaimana ditampilkan dalam Gambar 3.

Gambar 3. Lokasi IUP PT. Citra Palu Mineral di Kelurahan Poboya, Kota Palu



Sumber: Celebes Bergerak, 2019.

Gambar 3 sebelah kiri mendeskripsikan lokasi PT. CPM yang berada di KSA/KPA/Tahura Poboya, berada di jalur sungai, serta berdampingan dengan pemukiman penduduk. Gambar sebelah kanan, mendeskripsikan lokasi PT. CPM merupakan wilayah rawan bencana longsor (garis hijau), wilayah KSA/KPA (garis biru), jalur sesar gempa purba (garis hitam) dan lintas aliran sungai (garis biru muda). Mengacu pada gambar di atas, maka aktivitas PT. CPM mengandung lima catatan. *Pertama*, lokasinya berada dalam zona rawan bencana longsor yang sangat membahayakan penambang dan penduduk sekitar. *Kedua*, lokasinya berada pada zona KSA/KPA yang tidak diperbolehkan adanya aktivitas pertambangan. *Ketiga*, lokasinya berada di wilayah sesar purba yang sangat membahayakan manusia. *Keempat*, lokasinya mencakup wilayah mata air yang menjadi kebutuhan penduduk di Kota Palu. *Kelima*, lokasinya berdekatan dengan pemukiman warga yang berpotensi mengganggu kenyamanan dan kesehatan.

• Implementasi Kebijakan Yang Buruk

Belum tuntasnya proses revisi RTRW, dan buruknya kualitas Perda RTRW memberikan dampak negatif dalam pemanfaatan ruang di Sulawesi Tengah. Ombudsman Perwakilan Sulawesi Tengah, menemukan adanya praktek penyalahgunaan kewenangan izin pemanfaatan ruang dan penyalahgunaan ruang yang terus berlangsung.³² *Pertama*, izin dikeluarkan oleh lembaga pemerintah yang tidak berwenang. Kasus ini ditemukan di Kabupaten Donggala, dimana pada tahun 2015 dokumen IUP produksi dikeluarkan oleh Bupati Donggala. Padahal berdasarkan aturan, izin tersebut seharusnya dikeluarkan oleh gubernur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. *Kedua*, mal-administrasi perizinan yaitu adanya izin yang tidak sesuai prosedur, seperti izin lingkungan yang mendahului izin usaha pertambangan, serta adanya aktivitas produksi pertambangan meski belum memiliki IUP Produksi.

³² Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Tengah. "Ombudsman Brief: Perijinan Tambang". 17 Januari 2018.

Tabel 7. Daftar Perizinan Perusahaan Yang Tidak Sesuai Prosedur

No	Nama Perusahaan	Izin Lingkungan	Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP)
1	PT. Radar Stone 68	188.45/0102/BLHD/2015 tanggal 8 Januari 2015	540/622/DISEDM-G.ST/2016 Tanggal 15 September 2016
2	PT. Balikpapan Ready Mix	188.45/0630/BLHD/2013 tanggal 201 Agustus 2013	540/104/WIUP/DPMTSP/2017 Tanggal 13 Februari 2017
4	PT. Sinar Mutiara Megalithindo	660.183/BLHD-VII/2012 tanggal 12 Juli 2012	540/623/DISEDM-G.ST/2016 Tanggal 9 September 2016

Sumber: Ombudsman Brief Perwakilan Sulawesi Tengah, 2018.

Ketiga, IUP yang tumpang tindih dengan kawasan hutan, perusahaan tambang lain, laut, dan jalan. *Keempat*, kepemilikan lahan tambang oleh individu dan perusahaan. Penguasaan lahan oleh perusahaan dan individu didasarkan pada surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT). Praktek ini umumnya dilakukan dengan cara jual beli tanah yang memiliki kandungan tambang, yang selanjutnya dilakukan eksplorasi. *Kelima*, aktivitas tambang yang merusak lingkungan. *Keenam*, Penambangan di luar IUP.

Temuan permasalahan IUP di Sulawesi Tengah, diperkuat pula hasil laporan koordinasi dan supervisi sektor pertambangan mineral. Pada tahun 2014, tercatat 109 IUP di Sulawesi Tengah berstatus *non clean and clear* (non-CNC) atau bermasalah. Laporan ini mengklasifikasikan empat permasalahan IUP, yaitu tumpang tindih sama komoditas, tumpang tindih beda komoditas, tumpang tindih kewenangan, dan administrasi. Berdasarkan klasifikasi tersebut, permasalahan IUP di Sulawesi Tengah didominasi oleh permasalahan administrasi sebanyak 88 %, disusul tumpang tindih kewenangan 11 %, tumpang tindih sama komoditas dan beda komoditas masing-masing 0,5 %.³³

C. AKTOR DAN RANAH PEMANFAATAN RUANG DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Menurut Bailey³⁴ aktor yang paling berperan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah negara, pengusaha dan masyarakat. Lalu siapa yang paling berkuasa atas ruang dan sumber daya alam di Sulawesi Tengah? Mengacu pada konstitusi, maka jawaban atas pertanyaan itu adalah negara, sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3, bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pertanyaan lebih lanjut, apakah negara itu bersifat otonom seperti konsep Ralp Miliband dalam membuat kebijakan? Atau sebaliknya negara tidak otonom, sebagaimana perspektif kalangan pluralis dan Marxian?

Kalangan pluralis berpandangan bahwa negara hanya melaksanakan kepentingan yang beranekaragam di masyarakat. Jika negara sifatnya seperti pemahaman kaum pluralis, maka

³³ Maryati Abdullah, dkk. Koordinasi dan Supervisi Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara : Temuan-Tindak Lanjut-Capaian. Laporan KPK-ESDM-Kementerian Lembaga Terkait-

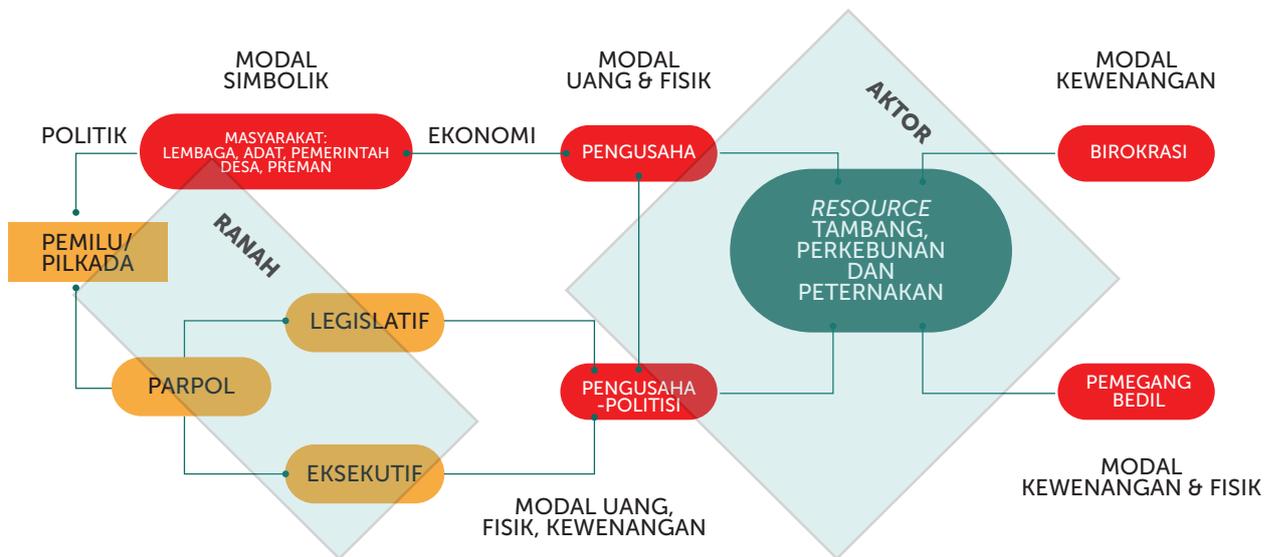
Pemda-CSO-dan Pemangku Kepentingan. Publish What You Pay Indonesia - Yayasan Transparansi Sumber Daya Ekstraktif: Jakarta, 2017, hal. 50.

³⁴ Raymond L Bryant, and Sinead Bailey. Third World Political Ecology. London and New York: Routledge, 1997.

sudah pasti proses perumusan kebijakan negara akan melawati proses kontestasi kepentingan (pengusaha, buruh, petani, dll). Siapa yang memenangkan kontestasi, maka merekalah yang mewarnai kebijakan negara. Sementara kalangan Marxis berpandangan bahwa, negara dikendalikan kelompok yang paling dominan (berkuasa), yakni kaum kapitalis.

Guna mengidentifikasi kelompok yang berkuasa atas ruang, dan yang berperan dalam pengelolaan SDA di Sulawesi Tengah, maka perlu mengurai siapa aktor-aktor yang terlibat dalam merumuskan kebijakan negara dan mampu mempengaruhi aktor-aktor negara (eksekutif dan legislatif). Selain itu perlu pula mengidentifikasi ranah pertarungan dalam merumuskan kebijakan negara.

Gambar 4. Relasi Kuasa Pemanfaatan Ruang dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Sulawesi Tengah



Sumber: olahan penulis, 2020.

Gambar di atas menguraikan dua hal. *Pertama*, kotak “aktor” di sebelah kanan menyajikan aktor yang berperan dalam pemanfaatan ruang dan sumber daya alam di Sulawesi Tengah yaitu: pengusaha-politisi, pengusaha, birokrasi dan polisi/aparat keamanan. *Kedua*, kotak “ranah” di sebelah kiri merupakan ranah pertarungan yang melibatkan empat institusi yaitu: legislatif, eksekutif, partai politik dan masyarakat (lembaga adat, pemerintah desa dan preman). Pertarungan aktor-aktor ini menggunakan mekanisme demokrasi seperti pemilu (partisipasi konvensional) dan aksi/demonstrasi (partisipasi non-konvensional). Partisipasi konvensional melibatkan empat institusi yaitu eksekutif, legislatif, partai politik dan masyarakat (lembaga adat, pemerintah desa dan preman). Sedangkan partisipasi non-konvensional hanya melibatkan institusi masyarakat, seperti aksi demonstrasi menolak kehadiran tambang emas di Kecamatan Tinombo Selatan, Kabupaten Parigi Moutong.³⁵ Atau sebaliknya, aksi menolak penutupan tambang emas rakyat oleh masyarakat Poboya, Kota Palu.³⁶ Partisipasi ini dilakukan jika eksekutif, legislatif dan partai politik melahirkan kebijakan politik yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

• Aktor

Pertama, pengusaha-politisi adalah mereka yang menjadi bagian dari partai politik atau memiliki keterkaitan dengan partai politik, serta memiliki sejumlah usaha. Mereka ini meliputi pimpinan dan kader partai politik, anggota legislatif yang diusung oleh partai politik, maupun pimpinan eksekutif yang terpilih berdasarkan rekomendasi partai politik. Kalangan politisi-pengusaha memiliki peran penting dalam pemanfaatan ruang dan sumber daya alam di Sulawesi Tengah, yaitu berperan merumuskan kebijakan dan melaksanakan kebijakan. Selain itu, para politisi ini juga menjadi pemilik usaha yang memanfaatkan ruang dalam skala besar, seperti: sektor pertambangan dan perkebunan. Modal kekayaan dan kewenangan yang dimiliki para pengusaha-politisi ini dengan mudah mempengaruhi kelompok lain, baik secara persuasif maupun secara paksa (fisik). Dengan demikian, kelompok pengusaha-politisi memiliki tiga modal kekuasaan sekaligus yaitu: modal uang (ekonomi), fisik, dan kewenangan. Pengusaha-politisi adalah kelompok yang paling kuat dalam mempengaruhi kebijakan negara.

Tabel 8. Kelompok Politisi-Pengusaha dan Pemanfaatan Ruang di Sulawesi Tengah

Nama	Karir politik	Grup Bisnis
Ahmat Ali ³⁷	Mantan Anggota DPRD Kabupaten Morowali/ mantan Bendahara Umum DPP Partai Nasdem/ Waketum Partai Nasdem/ Anggota DPR RI Partai Nasdem/Ketua Fraksi Partai Nasdem DPR-RI	Pemilik usaha dari: - PT. Graha Mining Utama - PT. Graha Agro Utama - PT. Graha Istika Utama - PT. Oti Eya Abadi - PT. Tadulako Dirgantara Travel
Nilam Sari Lawira ³⁸	Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Tengah/ Partai Nasdem	Suami Nilam Sari Lawira (Ahmat Ali politisi Nasdem) merupakan pemilik usaha dari: - PT. Graha Mining Utama - PT. Graha Agro Utama - PT. Graha Istika Utama - PT. Oti Eya Abadi - PT. Tadulako Dirgantara Travel
Hadiyanto Rasyid ³⁹	Ketua DPD Hanura Sulawesi Tengah/ Mantan Anggota DPRD Kota Palu dan Sulawesi Tengah/ Terpilih Walikota Palu Pilkada 2020.	- PT. Rasma Muliah (memiliki IUP di Kota Palu dan Kabupaten Donggala). - PT. Taipa Jaya Mandiri (Taipa Beach)
Murad Husein ⁴⁰	Mantan Bendahara Umum DPD Golkar Sulteng/Mantan Anggota MPR.	Pemilik PT. Kurnia Luwuk Sejati (bergerak di bidang perkebunan Sawit).
Firman Lapide ⁴¹	Politisi Gerindra/Ketua PD. Tidar Sulteng	Direktur Perusahaan Tambang - PT. Bintang Alfath Mulia, - PT. XIN LIU FU Corp, - PT HONGTHAI, - PT. MULTI KEMBANG INDONESIA, - PT. BESTONE INDONESIA, - Komisaris PT. RPS INDONESIA)

Sumber: diolah dari berbagai sumber, 2020.

³⁷ <https://www.dprd.go.id/blog/profil/id/1582>

³⁸ <http://dprd.sultengprov.go.id/profil/hj-nilam-sari-lawira-sp-mp/biodata>

³⁹ <https://palumantapbergerak.com/speaker/michael-doe/>

⁴⁰ Mohamad Syafei T Tama, Perluasan Sawit Berbuah Petaka. Sketsa Perlawanan Petani Atas Penyingkiran dan Peningkatan Hak Atas Sumber Daya Agraria di Dataran Toili Kabupaten Banggai. Working Paper Yayasan Tanah Merdeka, 2010, hal. 4

⁴¹ <https://www.kabarCelebes.id/berita/2019/08/16/incar-kursi-walikota-palu-pengusaha-muda-ini-jajaki-sejumlah-parpol/>

Temuan dan Analisis

Keterlibatan para politisi-pengusaha dalam ruang politik dan ekonomi sekaligus menunjukkan mereka bukan sekedar politisi. Menyatunya peran politik dan ekonomi dikonsepsikan Jeffrey Winters sebagai oligarki, yaitu aktor yang menguasai sumber daya politik dan sumber daya ekonomi⁴². Keberadaan para oligarki yang memanfaatkan ruang di Sulawesi Tengah menjadi tantangan tersendiri dalam menghasilkan sebuah regulasi RTRW yang pro kepentingan publik. Bahkan dalam operasional perusahaan milik para oligarki ini menjadi sumber keluhan masyarakat dan para aktivis lingkungan: penolakan masyarakat petani di Kabupaten Morowali atas kehadiran PT. Graha Istika Utama⁴³, perlawanan masyarakat Toili di Kabupaten Banggai atas perluasan lahan sawit yang melibatkan PT. Kurnia Luwuk Sejati⁴⁴, serta aktivitas pertambangan milik para oligarki yang tersebar di wilayah zona merah rawan bencana (Kota Palu).

Kedua, pengusaha. Kelompok pengusaha adalah mereka yang memiliki sejumlah usaha, namun tidak terlibat politik. Modal yang dimiliki oleh kelompok ini adalah kekayaan dan fisik. Kelompok pengusaha memiliki pengaruh yang lemah, bila dibandingkan dengan kelompok pertama (pengusaha-politisi). Kelompok pengusaha hanya memiliki dua modal kekuasaan yaitu kekayaan dan fisik. Kekuasaan yang mereka miliki akan pudar jika mereka tidak lagi memiliki kekayaan. Dengan demikian eksistensi pengaruh pengusaha sangat bergantung pada harta kekayaan yang dimiliki.

Berbekal kekayaan, pengusaha memiliki relasi sosial dengan masyarakat yang membutuhkan

lapangan pekerjaan (buruh), dan masyarakat sekitar yang mendapatkan manfaat atas kegiatan usaha. Hubungan pengusaha dan masyarakat ini sangat terlihat dalam beroperasinya usaha pertambangan. Di Sulawesi Tengah, masuknya tambang telah menciptakan masyarakat tambang yang mendapatkan legitimasi dari lembaga adat, pemerintah desa, keterlibatan preman dalam menjaga keamanan dari ancaman negara dan kritikus. Kehidupan mereka sangat bergantung pada tambang (pengusaha). Menghilangkan tambang berarti menghilangkan kehidupan mereka. Upaya menertibkan menjadi lebih sulit, karena mereka siap mati untuk mempertahankan hidupnya.

Ketiga, birokrasi. Birokrat yang berperan sebagai pelayan publik, dan pelaksana kebijakan memiliki kewenangan untuk mempengaruhi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang. Kewenangan yang dimiliki birokrasi kerap disalahgunakan untuk mengeluarkan izin yang tidak sesuai prosedur (mal administrasi). Praktek ini selain diakibatkan oleh lemahnya pemahaman administratif, juga dikarenakan adanya oknum birokrasi yang menjalankan praktek *rent seeking bureaucracy*. Di sisi lain para pengusaha memanfaatkan kedekatan mereka dengan para pejabat pemerintah, termasuk birokrasi untuk melakukan akumulasi kekayaan, seperti: mendapatkan izin, tidak berjalannya pengawasan, dan lemahnya penegakan hukum.

Keempat, kepolisian. Kepolisian sebagai aparat negara memiliki peran penting dalam penegakan hukum bagi pelanggar pemanfaatan ruang dan pengelolaan sumber daya alam. Selain itu kepolisian juga berperan dalam menjaga keamanan demi terciptanya stabilitas politik dan ekonomi. Dalam pengelolaan tambang di Sulawesi Tengah, kepolisian dihadapkan pada situasi yang dilematis, yaitu menegakkan hukum dan menjaga stabilitas keamanan.

⁴² Jeffrey Winters, *Oligarki*. Jakarta: Gramedia, 2011, hlm. 14

⁴³ <https://sultengraya.com/read/97819/warga-morowali-tolak-pt-giu-beroperasi/>

⁴⁴ Mohammad Syaifei T Tama, Op. cit.

Upaya kepolisian untuk menutup tambang ilegal sebagai langkah penegakan hukum, kerap diperhadapkan penolakan masyarakat setempat yang memiliki ketergantungan akan keberadaan tambang. Kelompok masyarakat menjadi lebih berani, terlebih lagi jika mendapatkan legitimasi lembaga adat. Peristiwa ini pernah terjadi konflik antara komunitas masyarakat "adat" Kambuno di Poboya versus Pemerintah Kota Palu.⁴⁵ Masyarakat Poboya yang menyertakan lembaga adat menginginkan agar aktivitas penambangan tetap dilanjutkan, sementara pemerintah Kota Palu menginginkan penutupan. Sikap pemerintah Kota Palu ini memicu aksi demonstrasi ribuan warga Poboya. Menyikapi hal ini, aparat kepolisian lebih *soft* dalam bertindak yaitu berperan sebagai penjaga stabilitas keamanan, daripada bersikap tegas menegakan hukum kepada para penambang yang menyalahi aturan. Melalui pendekatan stabilitas keamanan, instruksi kata menutup tambang diperhalus menjadi mengamankan (membatasi aktivitas penambangan).

- **Ranah: Eksistensi Tiga Institusi Demokrasi**

Ranah pertarungan politik penataan ruang dan pengelolaan sumber daya alam di Sulawesi Tengah melibatkan empat aktor yaitu birokrasi, pengusaha, politisi dan penegak hukum (kepolisian). Meski demikian, aktor-aktor dalam tiga institusi demokrasi (partai politik, eksekutif dan legislatif) juga memiliki peranan yang sangat dominan, seperti dalam pembuatan peraturan daerah. Hal ini terjadi karena aktor-aktor pada tiga institusi ini memiliki kepentingan atas ruang,

baik sebagai pengusaha pertambangan maupun perkebunan, sementara masyarakat peranannya sangat minimal.

Pertama, partai politik. Partai politik yang berfungsi sebagai sarana rekrutmen kepemimpinan politik eksekutif (kepala daerah) dan legislative (anggota dewan) menjadi ranah bertemunya beragam kepentingan. Di Sulawesi Tengah, pada sebagian partai politik, komposisi ketua dan pengurusnya berlatarbelakang sebagai pengusaha. Diantara jenis usaha yang mereka miliki bergerak di sektor pertambangan. *Kedua*, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan dan pembuat kebijakan tata ruang memiliki keterkaitan dengan institusi partai politik. Kepala eksekutif menempati posisi sebagai ketua partai politik di tingkat lokal. Selain itu, eksekutif juga membawahi birokrasi yang berwenang mengeluarkan izin dan melakukan pengawasan, termasuk penindakan atas penyalahgunaan ruang. *Ketiga*, legislatif sebagai pembuat kebijakan memiliki keterkaitan dengan partai politik. Beberapa anggota legislatif berlatarbelakang pengusaha pertambangan.

Keempat, masyarakat. Keterlibatan masyarakat diperankan oleh pemerintah desa, lembaga adat dan preman. Keterlibatan masyarakat ini umumnya terbagi dalam dua kelompok, yaitu mereka yang mendukung dan menolak pemanfaatan ruang (tambang dan perkebunan). Aksi penolakan umumnya dikarenakan kekhawatiran akan kerusakan lingkungan, kejadian bencana dan hilangnya tanah masyarakat. Sementara mereka yang memberikan dukungan didasari oleh motif ekonomi. Beberapa temuan menunjukkan bahwa aktivitas pemanfaatan ruang dan pengelolaan SDA mendapat dukungan dari masyarakat, seperti aktivitas pertambangan di Poboya mendapat dukungan dari dewan adat.⁴⁶

⁴⁵ Zainuddin, Sulthan. 2012. *BEREBUT OTORITAS: Antara Kilau Emas versus Konservasi (Studi Kasus Penambangan Emas Tradisional Pada Komunitas Masyarakat "Adat" Kaili di Tahura Poboya Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah*. Disertasi: SEKOLAH PASCASARJANA INSTITUT PERTANIAN BOGOR.

⁴⁶ Sulthan Zainuddin, dkk. Kontestasi dan Konflik Memperebutkan

Temuan dan Analisis

Disamping itu, preman memainkan peranan penting dalam menjaga keamanan aktivitas pemanfaatan ruang oleh perusahaan milik para pengusaha. Preman digunakan pula sebagai alat untuk menakut-nakuti kelompok masyarakat yang menolak aktivitas perusahaan berbasis lahan.

Praktek penyalahgunaan ruang di Sulawesi Tengah berimplikasi pada tumbuh suburnya praktek ekonomi tersembunyi (*shadow economy*) dalam pengelolaan sumber daya alam. Dell'Anno⁴⁷ menyebut *shadow economy* adalah kegiatan ekonomi dan pendapatan yang diperoleh dari mereka yang mengelak atau menghindari peraturan pemerintah, perpajakan atau pengamatan.

Berdasarkan hasil laporan koordinasi dan supervisi sektor pertambangan minerba di Provinsi Sulawesi Tengah ditemukan adanya tunggakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) mencapai 111 milyar rupiah⁴⁸, adanya IUP yang tidak menyampaikan SPT pajak penghasilan⁴⁹, adanya IUP yang tidak transparan dalam pengalokasian dana jaminan reklamasi⁵⁰, adanya IUP yang tidak menyampaikan data laporan produksi.⁵¹

Tabel 9. Praktek Shadow Economy Pengelolaan Sumber Daya Alam di Sulawesi Tengah

Jenis Kegiatan	Transaksi moneter		Transaksi non moneter	
	Penggelapan pajak	penghindaran pajak	Penggelapan pajak	Penghindaran pajak
Aktivitas Illegal	Penyelundupan BBM, Perdagangan merkuri dan sianida, penjualan hasil tambang illegal (material).		Pembelian/ penguasaan lahan yang memiliki kandungan tambang, tenaga kerja illegal.	
Aktivitas Legal	Penghasilan yang tidak dilaporkan dari wirausaha (volume penjualan hasil tambang)	diskon karyawan (perusahaan tidak memiliki kepala Teknik tambang), tidak jelasnya pemberian dan besaran CSR.	Aset perusahaan tidak dilaporkan.	Barang-barang perusahaan yang digunakan tidak melalui wilayah kepabeanan.

Sumber: diolah penulis, 2020.

Emas di Poboya. *Sodality, Jurnal Sosiologi Pedesaan*. Vol.06, No. 2, September 2012, hal. 155.

IV. Kesimpulan

Pertama, akar persoalan tata ruang dan pengelolaan sumber daya alam di Sulawesi Tengah antara lain, dikarenakan masih buruk dan lemahnya kebijakan pemerintah daerah. Ini tergambar dari hasil evaluasi atas Perda RTRW Nomor 8 Tahun 2013. Sementara itu, dalam upaya perbaikan regulasi tata ruang, belum menemui kata sepakat/disahkan. Permasalahan lainnya yaitu dugaan adanya praktek *rent seeking* birokrasi dan *crony capitalism* dalam pemanfaatan ruang. Hal ini tergambar dari dominasi permasalahan administrasi dalam penerbitan izin. Rendahnya integritas penyelenggara negara (birokrasi dan kepolisian) menjadi faktor yang menopang berbagai aktivitas pemanfaatan ruang yang menyalahi aturan, tidak berjalannya pengawasan, serta berbagai kesalahan prosedur pemberian izin pemanfaatan ruang. Terkait dengan beberapa persoalan itu, maka ada tiga hal yang diperlukan yaitu: 1). perlunya perbaikan atau penataan regulasi; 2). perbaikan tata kelola perizinan, dan; 3). perbaikan pengawasan dan penegakan hukum.

Kedua, Aktor yang terlibat dalam pemanfaatan dan pengelolaan ruang meliputi pengusaha-

politisi, pengusaha, birokrasi dan kepolisian/aparat keamanan. Keterlibatan politisi-pengusaha yang juga mengisi posisi di lembaga eksekutif, legislative dan partai politik, berpotensi menimbulkan terjadinya konflik kepentingan antara usaha yang mereka geluti, dan kebijakan penataan ruang di Sulawesi Tengah. Oleh karena itu, transparansi dan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan sangat diperlukan, sehingga terjadi mekanisme kontrol.

Ketiga, institusi demokrasi (eksekutif, legislatif dan partai politik) merupakan lembaga yang memiliki peranan strategis dalam pembuatan kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan tata ruang. Namun demikian, sebagian dari lembaga ini diisi oleh para pengusaha yang berkepentingan atas ruang, sehingga menjadi tantangan dalam melahirkan sebuah kebijakan yang pro kepentingan publik. Guna menghasilkan kebijakan yang pro publik, maka diperlukan tatanan politik lebih sehat. Penataan proses demokrasi (sistem pemilu dan sistem kepartaian) dan penataan institusi demokrasi (eksekutif, legislatif, partai politik) agar berjalan sesuai fungsinya. Upaya ini memerlukan proses yang tidak mudah (rumit).

REFERENSI:

- Abdullah, Maryati (penyunting). "Koordinasi dan Supervisi Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara: Temuan-Tindak Lanjut-Capaian". Laporan KPK-ESDM-Kementerian Lembaga Terkait-Pemda-CSO-dan Pemangku Kepentingan. Publish What You Pay Indonesia - Yayasan Transparansi Sumber Daya Ekstraktif: Jakarta, 2017.
- Aminah, Siti. "Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya". MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi, Vol. 20, No. 1, Januari 2015: 60-79.
- Andrain, Charles F. Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992.
- Antaraneews.com. Walhi: Banjir Morowali Karena Penurunan Daya Dukung Lingkungan. Lihat <https://www.antaraneews.com/berita/907305/walhi-banjir-morowali-karena-penurunan-daya-dukung-lingkungan>
- Antaraneews.com. izin Perkebunan Sawit di Sulteng Capai 54 Perusahaan. Lihat <https://sulteng.antaraneews.com/berita/26316/izin-perkebunan-sawit-di-sulteng-capai-54-perusahaan>
- Anti-Corruption Clearing House. Jejak Kasus Amran Abdulah Batalipu. Lihat <https://acch.kpk.go.id/id/jejak-kasus/54-amran-abdulah-batalipu>
- Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. "Direktori Perusahaan Perkebunan Sawit 2015" Jakarta: BPS, 2016.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Tengah. Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Angka 2020. Palu: BPS, 2020.
- Bryant, Raymond L dan Bailey, Sinead. Third World Political Ecology. London and New York: Routledge, 1997.
- Budiarjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi). Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Budiman, Arief. Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 1996.
- Dell'Anno, R. 'Estimating the shadow economy in Italy: a structural equation approach', Working Paper 2003-7, Department of Economics, University of Aarhus.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Profil Anggota Ahmat Ali S.E. Lihat <https://www.dpr.go.id/blog/profil/id/1582>
- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Profil Hj. Nilam Sari Lawira. Lihat <http://dprd.sultengprov.go.id/profil/hj-nilam-sari-lawira-sp-mp/biodata>
- Gottdiener, M. The Social Production of Urban Space. University of Texas Press: Austin, 1985.
- Kabar Celebes id. Incar kursi walikota palu pengusaha mud aini jajaki sejumlah parpol. Lihat <https://www.kabarCelebes.id/berita/2019/08/16/incar-kursi-walikota-palu-pengusaha-muda-ini-jajaki-sejumlah-parpol/>
- Kabar Sulteng Bangkit. Sulteng Bergerak: Revisi RTRW Tidak Partisipatif dan Berbasis Mitigasi Bencana. Lihat <https://kabarsultengbangkit.id/sulteng-bergerak-revisi-rtrw-tidak-partisipatif-dan-berbasis-mitigasi-bencana/>
- Kadir, Abdul, Suaib, Eka and Zuada, La Husen. "Mining in Southeast Sulawesi and Central Sulawesi: Shadow Economy and Environmental Damage Regional Autonomy Era in Indonesia". International Conference on Social Studies and Environmental Issues, volume 404 (2019): 20-27.

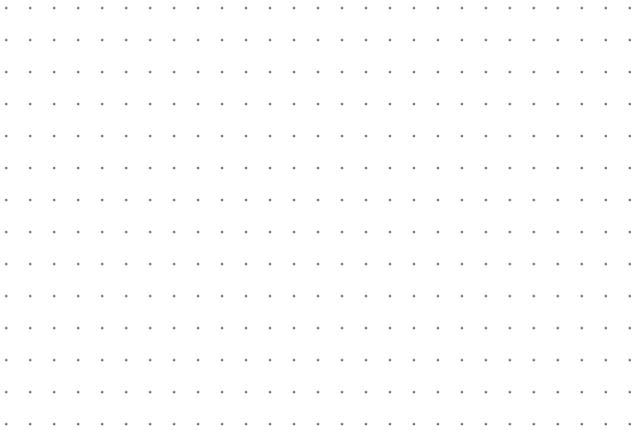
- Kaili Post. Petani Tinombo Selatan Tolak Tambang Legal Apalagi Ilegal. Lihat <https://kailipost.com/2020/12/petani-tinombo-selatan-tolak-tambang-legal-apalagi-ilegal.html>
- Kartodihardjo, Hariadi "Korupsi Sumber Daya Alam. Politik & Persoalan Perbaikan Kinerja Kelembagaan Negara", 6 Mei 2020. Lihat <https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2020/05/New-05052020-KORUPSI-SDA-hk.pdf>
- Lefebvre, Henri. *The Production of Space* (translated by Donald Nicholson-Smith). Blackwell: Cambridge, 1991.
- Liputan6.com. Warga Poboya Tolak Penutupan Tambang. Lihat <https://www.liputan6.com/news/read/263930/warga-poboya-tolak-penutupan-tambang>
- Muhajir, Mumu, Sumardjono, Maria S.W, Manurung, Timer, Ferdinand, Julius. "Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia". *Jurnal Antikorupsi: INTEGRITAS*, 5 (2-2), (2019): 1-13.
- Muhidin, Neni. "Menyoal Konsistensi Arah Revisi Perda RTRW Provinsi Sulteng". *Walhi Sulteng*, 28 November 2019. Lihat <https://walhisulteng.com/menyoal-konsistensi-arrah-revisi-perda-rtrw-provinsi-sulteng/>
- Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Tengah. "Ombudsman Brief: Perijinan Tambang". 17 Januari 2018.
- Palu Mantap Bergerak. Hadianto Rasyid. Lihat <https://palumantapbergerak.com/speaker/michael-doe/>
- Palupi, Sri, Sukapti, Yulia Sri, Maemunah, Siti, Prasetyohadi P, Tomte, Aksel. *PRIVATISASI TRANSMIGRASI DAN KEMITRAAN PLASMA MENOPANG INDUSTRI SAWIT*. Jakarta: The Institute for Ecosoc Rights & Norwegian Center for Human Rights, 2017.
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. "Buku Data Status Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2009".
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. "Paparan Seminar Antara Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah 2018-2038". Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang. Lihat <https://komui.id/wp-content/uploads/2018/11/Paparan-Antara-Revisi-RTRW-Sulteng-Edit-10.pdf>
- Provinsi Sulawesi Tengah. "Potensi Usaha dan Peluang Investasi Kelautan dan Perikanan" Dinas Kelautan dan Perikanan, 2019.
- Ramadhan, M. Fajar Shodiq. "Pemerintah Daerah dan Politik Tata Ruang: Otoritas dan Ruang Sebagai Sumber Daya Yang Terbatas", dalam buku *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*. Aura: Lampung, 2018.
- Sulteng Raya.com. Warga Morowali Tolak PT. GIU Beroperasi. Lihat <https://sultengraya.com/read/97819/warga-morowali-tolak-pt-giu-beroperasi/>
- Tama, Mohamad Syafei T. "Perluasan Sawit Berbuah Petaka: Sketsa Perlawanan Petani Atas Penyingkiran dan Peningkatan Hak Atas Sumber Daya Agraria di Dataran Toili Kabupaten Banggai". *Working Paper Yayasan Tanah Merdeka*, 2010.
- Walhi Sulteng. Peta Izin Sawit di Sulteng. Lihat <http://walhisulteng.com/>
- Walhi Regional Sulawesi. Mendesak Moratorium Perkebunan Sawit di Sulawesi Tengah. Lihat <https://regionsulawesi.walhi.or.id/mendesak-moratorium-perkebunan-sawit-di-sulawesi-tengah/>

Referensi

Winters, Jeffrey. Oligarki. Jakarta: Gramedia, 2011.

Zainuddin, Sulthan. BEREPUT OTORITAS: Antara Kilau Emas versus Konservasi (Studi Kasus Penambangan Emas Tradisional Pada Komunitas Masyarakat "Adat" Kaili di Tahura Poboya Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah. Disertasi: SEKOLAH PASCASARJANA INSTITUT PERTANIAN BOGOR, 2012.

Zainuddin, Sulthan, Soetarto, Endriatmo, Adiwibowo, Soeryo, Pandjaitan, Nurmala K. Kontestasi dan Konflik Memperebutkan Emas di Poboya. Sodality, Jurnal Sosiologi Pedesaan. Vol. 06, No.2, September 2012: 145-159.



AURIGA NUSANTARA

SEKRETARIAT GAKKUM-SDA

Jl. Siaga II No. 42A, Pejaten Barat
Jakarta Selatan

