

Kolaborasi Pengawasan Pertambangan

Memperkuat Kewenangan Baru Pemerintah Provinsi di Sektor Pertambangan

Author:

Hadi Prayitno

The Reform Initiatives

Phone

+62 811 99 5259

Email

hadi.prayitno@tri.or.id

Website

www.tri.or.id

Jl. Ki Mangun Sarkoro No. 7
Menteng, Jakarta Pusat

Pengantar

Indonesia memiliki potensi tambang yang melimpah baik *renewable* maupun *non-renewable*. Minyak bumi, gas, batu bara serta hasil tambang mineral lainnya selalu menjadi primadona. Cadangan batu bara yang terdapat di Indonesia mencapai 9 miliar ton atau 1,2 persen dari keseluruhan total cadangan batu bara di dunia¹. Cadangan emas berkisar 2,3 persen dari cadangan dunia, timah menduduki peringkat kelima dunia yaitu sebesar 8,1 persen, dan tembaga sebesar 4,1 persen² yang tersebar hampir di seluruh daerah.

Melimpahnya sumberdaya tambang khususnya batubara dan mineral, senantiasa dijadikan sebagai salah satu sumber pendapatan yang dieksploitasi secara massif setiap tahun. Salah satu alasan eksploitasi pemerintah adalah untuk meningkatkan penerimaan di dalam keuangan negara. Dalam lima tahun terakhir, penerimaan dari sektor sumberdaya alam telah menopang rata-rata 32 persen dari kebutuhan belanja negara³.

Pemanfaatan hasil pertambangan memang dibenarkan, dengan syarat pemanfaatan hasil pertambangan harus memberikan manfaat ekonomi dan sosial yang besar bagi rakyat, dan proses pelaksanaan usahanya juga harus tetap memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan⁴. Pemanfaatan lebih lanjut mengenai hasil tambang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa *bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*.

Menindaklanjuti hal tersebut, kemudian pemerintah mengatur lebih lanjut melalui penjelasan Undang-Undang No. 4 tahun 2009 bahwa pertambangan mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Pengaturan mengenai pemanfaatan hasil tambang batubara dan mineral ini ditujukan karena segala sesuatu yang bersifat mengambil/mengeruk hasil alam akan memiliki side effect baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap lingkungan hidup.

¹ <http://www.kemenperin.go.id/artikel/1224/Potensi-Batu-Bara-di-Indonesia-Menjanjikan--->

² http://www.ima-api.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1937:potensi-dan-tantangan-pertambangan-di-indonesia&catid=47:media-news&Itemid=98&lang=id

³ Hadi Prayitno, dalam Policy Brief berjudul "Dampak Negatif Kebijakan Anggaran Sektor Hutan dan Lahan: Hasil Analisis APBN 2011 – 2015". Jakarta, 2015.

⁴ Lihat Penjelasan UU No. 4 tahun 2009

Menurut Triyono Basuki (2014)⁵ lahirnya UU No. 4 tahun 2009 memiliki empat maksud penting, sekaligus menjadi penyempurnaan atas regulasi pertambangan sebelumnya yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 75 tahun 2001. *Pertama*, memperkuat desentralisasi kewenangan pertambangan dari pusat ke daerah seiring dengan proses otonomi daerah. *Kedua*, mempertegas perlindungan pemerintah atas kemungkinan dampak sosial dan lingkungan dari pertambangan. *Ketiga*, memperbesar keuntungan dari sektor pertambangan umum bagi Negara dan masyarakat. *Keempat*, mengarahkan bangsa Indonesia untuk melakukan strategi dalam globalisasi bisnis pertambangan melalui pencadangan wilayah pertambangan Negara (WPN).

Sehingga dalam pengelolaan, pengembangan serta pendayagunaan tambang batubara dan mineral pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib mengedepankan prinsip eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Dimana pemerintah diharapkan tidak hanya mengejar dari sisi kemanfaatan tambang saja, tetapi juga harus memperhatikan *side effect* yang akan timbul sebagai akibat dari segala kegiatan industri tambang, batubara dan mineral.

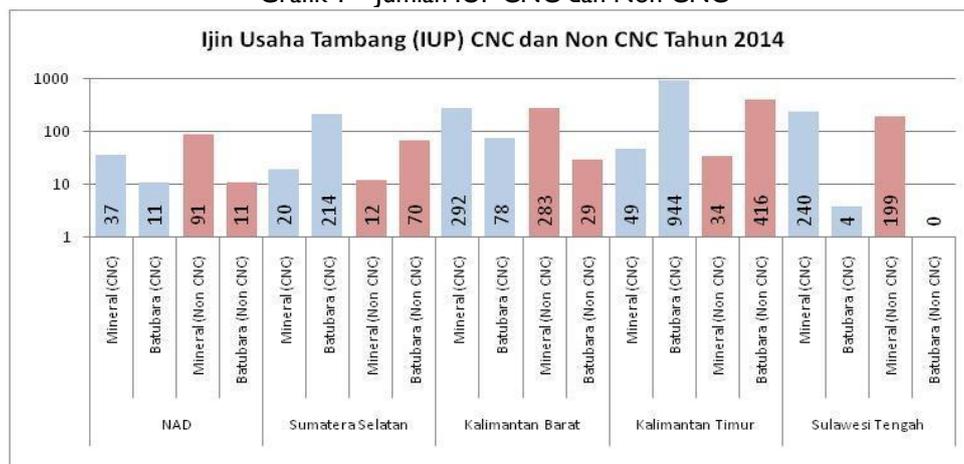
Dampak Pertambangan

Kerusakan ekosistem akibat tambang lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh dari pertambangan. Di tahun 2013 Kementerian lingkungan Hidup telah mengadakan survei di sembilan kabupaten/kota mengenai kondisi pertambangan dan kemanfaatan dari hasil tambang yang diperoleh oleh kabupaten/kota. Ada tiga aspek yang dikaji dalam survei tahun 2013 yaitu kondisi tata kelola pertambangan yang baik, kondisi pengelolaan lingkungan hidup, dan kondisi penyertaan dampak sosial-ekonomi sebelum, selama dan pascatambang.

Berdasarkan survei tersebut didapatkan hasil bahwa manfaat yang diperoleh dari pertambangan batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara menunjukkan angka minus Rp581,4 triliun⁶ yang disebabkan oleh kerusakan ekosistem akibat aktivitas tambang. Bahkan kabupaten Kutai Timur ternyata mengalami kerugian yang lebih besar lagi, yakni minus Rp 4.869 triliun.

Data hasil kordinator dan supervisi (korsup) tambang yang dilakukan oleh KPK bersama Kementerian Energi dan sumber daya mineral, menunjukkan bahwa pulau Kalimantan adalah pulau yang memiliki IUP tambang yang berstatus non CNC terbesar, dari total 3.836 IUP ada sekitar 1.518 IUP yang berstatus Non CNC atau hampir 50 persen IUP tambang mineral dan batubara yang berstatus Non CNC di Indonesia berada di pulau Kalimantan. Jumlah IUP tambang mineral dan batubara yang berstatus Non CNC terdapat di Provinsi Kalimantan Timur adalah 25 persen atau sebesar 385 IUP dan di Kalimantan Barat sekitar 21 persen atau 312 IUP.

Grafik I – Jumlah IUP CNC dan Non CNC



⁵ Adalah Peneliti Divisi Tata Kelola Ekstraktif Article 33 Indonesia dalam tulisan yang berjudul “Regulasi Pertambangan dan Pembangunan Ekonomi”. Dipublikasikan pada 17 Maret 2014 melalui www.article33.co.id

⁶<http://kaltim.tribunnews.com/2014/03/14/siapkan-borgol-untuk-tambang-di-kaltim>

Selain itu Jaringan Advokasi Tambang (Jatam)⁷ juga memperkirakan sekitar 70 persen kerusakan lingkungan Indonesia disebabkan oleh aktivitas pertambangan. Terdapat 3,97 juta hektare kawasan lindung dengan keragaman hayati yang terancam pertambangan. Selain itu, daerah aliran sungai (DAS) yang mengalami kerusakan parah meningkat dalam 10 tahun terakhir, dari 4.000 DAS di Indonesia sekitar 108 rusak parah. Akan tetapi, meskipun banyak aktivitas tambang yang secara aturan jelas melanggar, hingga saat ini masih banyak pemerintah daerah yang tidak melakukan tindakan penegakan hukum terhadap pemegang IUP tambang yang masuk ke wilayah konservasi dan lindung.

Sehingga kerugian akibat aktivitas tambang ternyata lebih besar dari pendapatan yang diterima oleh pemerintah. Bahkan ketika Sumber Daya Alam (SDA) tambang telah habis dikeruk, wilayah yang memiliki sumber daya tambang akan kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pendapatan untuk pembangunan daerahnya, karena pendapatan daerah dipastikan menurun akibat tak lagi ditunjang dari sektor pertambangan.

Kilas Balik: Efektivitas Kinerja Pengawasan

Sesuai amanat Undang-undang Minerba, ada kewajiban dari pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan. Adapun obyek utama pengawasan dilakukan terhadap: (1) Teknis Pertambangan; (2) Konservasi Sumberdaya Mineral dan Batubara; (3) Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Pertambangan; (4) Keselamatan Operasi Pertambangan; serta (5) Pengelolaan Lingkungan Hidup, Reklamasi dan Pascatambang.

Berdasarkan Pasal 140 Ayat 1, UU No. 4 Tahun 2009, pengawasan pertambangan mineral dan batubara menjadi tanggung jawab menteri dimana menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan tersebut meliputi administrasi/tata laksana; operasional; kompetensi aparatur; dan pelaksanaan program pengelolaan usaha pertambangan. Menteri dapat melimpahkan kepada Gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan sebagaimana dimaksud ayat (1) yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota (Pasal 140 Ayat 2).

Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR atau IUPK (Pasal 140 Ayat 3). Pengawasan tersebut dilakukan melalui mekanisme evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan usaha pertambangan dari pemegang ijin (IUP, IPR dan IUPK), dan/atau inspeksi ke lokasi ijin (IUP, IPR dan IUPK).

Pelaksanaan kegiatan pengawasan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota masih sangat lemah yang disebabkan oleh keterbatasan jumlah tenaga pengawas dan belum memadainya kapasitas mereka. Akibatnya kepala daerah menerbitkan izin usaha pertambangan (IUP) tidak sesuai kaidah pertambangan yang baik dan benar, menimbulkan kerusakan lingkungan semakin parah, ketidakjelasan produksi pertambangan, dan tidak terpenuhinya prosedur perizinan⁸.

Indikator keberhasilan kinerja pengawasan salah satunya dapat diukur melalui status izin usaha pertambangan, apakah sudah clean and clear (CNC) atau masih non clear and clear (Non-CNC). Sebelum adanya koordinasi dan supervisi pertambangan mineral dan batubara yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bersama Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, masih terdapat 4.877 IUP pertambangan mineral dan batubara atau sama dengan 44,7 persen yang berstatus Non-CNC⁹. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pengawasan belum efektif dalam melakukan penataan perizinan secara baik dan benar.

⁷<http://www.mongabay.co.id/2012/09/28/jatam-70-persen-kerusakan-lingkungan-akibat-tambang/>

⁸ Umar Dani, ST., Ir. Sujarwo., Ir. Nana Suryana., Ir. Edwin A. Daranin M.Sc., Heru Riyatna E.C, ST.; Laporan Akhir Analisis Kewenangan Pengawasan Pengusahaan Pertambangan Batubara. Bandung, 2009.

⁹ Bahan Presentasi Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Kementerian ESDM Republik Indonesia dalam Monitoring dan Evaluasi Atas Hasil Koordinasi dan Supervisi Pertambangan Mineral dan Batubara Provinsi Maluku, Papua dan Papua Barat. Di Ambon, 13 Mei 2015.

Lemahnya pengawasan juga berakibat kepada timbulnya piutang Negara dan terjadinya ketidaktaatan pembayaran pajak. Ditjen Minerba juga mencatat sejak 2005-2013 piutang negara tercatat sebesar 1.308 miliar rupiah, terdiri dari iuran tetap 31 miliar rupiah atau 2,3 persen dan royalti sebesar 1.277 miliar atau 97,6 persen. Sedangkan jumlah piutang pada 12 provinsi yang dilakukan korsup sebesar 905 miliar rupiah atau 69 persen dari total piutang. Terdiri dari iuran tetap sebesar 23 miliar rupiah dan royalti sebesar 882 miliar rupiah. Piutang ini berasal dari 1.659 perusahaan dari total 7.501 IUP yang ada di 12 provinsi itu. Tak hanya soal status CNC, persoalan lain adalah masih banyaknya perusahaan pemegang IUP yang belum memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Data Ditjen Pajak Maret 2014, ada 7.754 perusahaan pemegang IUP, 3.202 di antaranya belum teridentifikasi NPWP-nya¹⁰.

Beberapa faktor yang menjadi penyebab tidak bertenaganya kinerja pengawasan di daerah adalah: (i) Jumlah inspektur tambang sangat sedikit dan tidak memadai; (ii) Sebagian inspektur tambang belum bersertifikat; (iii) Pemerintah daerah tidak mengalokasikan anggaran yang memadai untuk kegiatan pengawasan; (iv) Kegiatan pengawasan hanya dibebankan kepada aparat pemerintah; dan (v) Tidak adanya pelibatan kelompok masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan pertambangan di daerah.

Join Monitoring: Jalan Baru Pengawasan Pertambangan

Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan mineral dan batubara hanya dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi, sehingga kewenangannya tidak lagi berada di tingkat kabupaten/ kota. Oleh karena itu pemerintah provinsi memiliki kewenangan sangat strategis untuk melakukan perbaikan tata kelola pertambangan di Indonesia.

Langkah-langkah tindak lanjut yang seharusnya segera dilakukan adalah Bupati/ Walikota segera melakukan serah terima dokumen IUP yang pernah mereka terbitkan kepada Gubernur, pembentukan UPT pembinaan dan pengawasan di tingkat kabupaten/ kota, serta mengembangkan dan memperkuat data base pertambangan mineral.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Ditjen Minerba Kementerian ESDM bahwa jumlah perijinan pertambangan sampai tanggal 8 Mei 2015 adalah sebesar 10.429 IUP. Dengan kewenangannya saat ini pemerintah provinsi membutuhkan terobosan dan inovasi dalam rangka memperkuat kinerja pengawasan yang lebih efektif sehingga mampu menjangkau semua objek. Hal itu sepatutnya dilakukan mengingat masih terbatasnya jumlah inspektur tambang dan masih belum memadainya alokasi anggaran untuk membiayai kegiatan krusial tersebut.

Irisan mandat antara UU No. 4 tahun 2009 dan UU No. 23 tahun 2014 dapat menjadi landasan yang kuat untuk merintis strategi pengawasan secara berkolaborasi dengan berbagai pihak termasuk pemerintah daerah kabupaten/ kota, pemerintah desa, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok masyarakat yang terdampak langsung atas kegiatan tambang. Berdasarkan hasil revitalisasi kewenangan terhadap pengelolaan sektor pertambangan saat ini, maka pemerintah provinsi akan menjadi *leading sector* untuk mengendalikan kegiatan tersebut secara sinergi, terintegrasi, kolaboratif dan bertanggungjawab.

Tabel 1 – Pasal-Pasal UU No. 23 tahun 2014 Sebagai Dasar Join Monitoring

Pasal	Deskripsi Isi
Pasal 13 ayat (3) huruf d	Menyatakan bahwa kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi salah satunya adalah urusan yang terkait dengan penggunaan sumberdaya secara lebih efisien apabila dilakukan sendiri oleh Pemerintah Daerah Provinsi
Pasal 14 ayat (1)	Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumberdaya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi

¹⁰ <http://www.kpk.go.id/id/home-en/81-berita/siaran-pers/1773-korsup-minerba-upaya-kpk-cegah-korupsi-pertambangan>

Pasal 14 ayat (5)	Bahwa bagi hasil dari penyelenggaraan urusan kehutanan, kelautan dan ESDM akan diberikan kepada daerah kabupaten/ kota penghasil dan bukan penghasil
Pasal 17	Pemerintah Daerah berhak menetapkan kebijakan untuk menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya dengan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Namun apabila sampai 2 tahun sejak UU ditetapkan yaitu Oktober 2016, pemerintah pusat belum menetapkan NSPK, maka daerah dapat secara langsung menyelenggarakan urusan yang dimaksud.
Pasal 20 ayat (1) huruf b dan c	Pemerintah provinsi dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan cara menugasi kabupaten/ kota dan desa
Pasal 20 ayat (2)	Penugasan oleh provinsi kepada kabupaten/ kota dan desa ditetapkan dengan peraturan gubernur
Pasal 22	Pemerintah Daerah berhak menetapkan kebijakan dalam melaksanakan tugas perbantuan dan menyediakan anggarannya, serta meminta pertanggungjawaban kepada tingkat pemerintahan yang ditugasi
Pasal 354	Pemerintah daerah harus mendorong partisipasi kelompok dan organisasi masyarakat aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi penyusunan kebijakan, anggaran, dan pengelolaan SDA melalui konsultasi public, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, dan pengawasan. Poin kemitraan diatur dalam ayat 4 huruf c
Pasal 372	Pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada desa yang disertai dengan pendanaan

Pendekatan sinergi bermakna bahwa kerangka pengawasan pertambangan didesain dan diselenggarakan bersama-sama dengan pemerintah kabupaten dan pemerintah desa melalui pola tugas perbantuan. Adapun integrasi merupakan suatu pendekatan pengawasan yang bersifat lintas sektoral yaitu meletakkan pengawasan pertambangan sebagai bagian integral dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan kolaborasi antara pemerintah daerah dengan sumberdaya di luar kelembagaan pemerintah daerah seperti kelompok masyarakat sipil dan masyarakat terdampak bertujuan untuk memperkuat partisipasi dalam pengawasan serta untuk mengurangi beban pembiayaan dibandingkan dengan harus melakukan rekrutmen pegawai secara formal dan mengikat.

Berikut ini adalah beberapa pilihan bentuk pendekatan kebijakan pengawasan pertambangan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah provinsi:

1. *Kolaborasi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa;*

Selain harus melakukan pembentukan unit pelaksana teknis (UPT) pengawasan di tingkat kabupaten, pemerintah provinsi juga dapat mendelegasikan kewenangan tersebut kepada pemerintah kabupaten dan pemerintah desa yang diikuti dengan pendanaan yang memadai. Pola ini diperbolehkan oleh UU No. 23 tahun 2014 pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) sebagai bentuk tugas perbantuan.

2. *Kolaborasi Pemerintah Provinsi, Kelompok Masyarakat Sipil dan Masyarakat Terdampak;*

Berdasarkan pertimbangan bahwa pembentukan UPT pengawasan di kabupaten telah memiliki kapasitas teknis dan pendanaan yang memadai, serta untuk tetap menjaga kewenangan tersebut secara absolut, maka penguatan kinerja tetap masih membutuhkan dukungan pemangku kepentingan di luar pemerintah provinsi untuk memperkuat kerangka konseptual dan efisiensi pelaksanaan di lapangan. Dalam hal ini pemerintah provinsi dapat mengoptimalkan amanat partisipasi masyarakat sebagaimana tercantum di dalam pasal 354 UU No. 23 tahun 2014 melalui kolaborasi dengan organisasi masyarakat sipil yang *concern* serta memiliki pengalaman kerja pada bidang pertambangan dan lingkungan hidup, dan masyarakat terdampak yang berdomisili di desa-desa lokasi pertambangan.

3. *Kolaborasi Provinsi, OMS, Kabupaten, Desa, dan Masyarakat Terdampak;*

Pilihan kolaborasi ini merupakan paket yang ideal karena mensyaratkan adanya keterlibatan antar pemerintahan daerah dan pemerintahan desa, serta diperkuat dengan keterlibatan kelompok masyarakat sipil dan masyarakat terdampak kegiatan pertambangan. Secara kelembagaan, Gubernur dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah dapat membentuk komite pengawasan pertambangan dan lingkungan hidup berdasarkan UU No. 23 tahun 2014, UU No. 32 tahun 2009, dan UU No. 4 tahun 2009.

Adapun tugas dan fungsi komite tersebut meliputi: (i) Perumusan kerangka pengawasan secara bersama-sama sebagai acuan yang akan dipergunakan oleh pelaksana teknis (UPT) dan kelompok masyarakat dalam melakukan pengawasan di lapangan; (ii) Peningkatan kapasitas pelaksana teknis dan masyarakat terdampak melalui fasilitasi pemerintah provinsi, kabupaten dan organisasi masyarakat sipil; (iii) Pengolahan hasil pengawasan setiap tiga bulanan menjadi laporan berkala kepada Gubernur; (iv) Penyelenggaraan diseminasi kepada seluruh pemangku kepentingan secara berkala.