EVALUASI PENYIMPANGAN
DALAM PENERBITAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP)

Kertas Rekomendasi DPD RI

BAB I
PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang mempunyai 17.508 pulau, yang terbentang antara 6 derajat garis lintang utara sampai 11 derajat garis lintang selatan, dan dari 97 derajat sampai 141 derajat garis bujur timur serta terletak antara dua benua yaitu benua Asia dan Australia/Oceania. Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia menjadi 9 juta mil persegi. Sebagai salah satu negara yang luas di dunia, maka Indonesia memiliki Sumber Daya Alam (SDA) yang sangat kaya, baik di wilayah lautan maupun wilayah daratan. Wilayah laut teritorial Indonesia tercatat sekitar 5.176.800 km2. Ini berarti luas wilayah laut Indonesia lebih dari dua setengah kali luas daratannya. Diperkirakan, bahwa kawasan pesisir dan laut menyimpan potensi kekayaan seperti ikan, mangrove dan terumbu karang. Selain itu, potensi kekayaan sumber daya alam Indonesia, khususnya barang tambang meliputi minyak bumi, bauksit (biji aluminium), batubara, besi, timah, emas, tembaga, nikel, marmer, mangan, aspal, belerang, yodium, dan lain-lain.

Besarnya kekayaan SDA Indonesia tersebut juga mengundang berbagai pihak yang ingin mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dalam waktu singkat melalui eksploitasi sumber daya alam secara tidak terkendali. Pengelolaan sumber daya alam selama ini tampaknya lebih mengutamakan meraih keuntungan dari segi ekonomi sebesar-besarnya tanpa memperhatikan aspek sosial dan kerusakan lingkungan. Khususnya untuk bidang pertambangan, pengelolaannya selama ini hanya dilihat sebagai sumber devisa negara dan penyerapan tenaga kerja. Namun belum ada pengkritisan seberapa besar kontribusi riil penghasilan pajak dari sektor pertambangan, selain kerusakan ekologis dan dampaknya yang merusak kualitas lingkungan dan korban nyawa dan harta benda juga tidak dihitung secara ekonomi. Bahkan jika dilihat alur proses produksinya yang merusak dapat dikatakan bahwa perusakan lingkungan itu timbul karena unsur kelalaian atau unsur kesengajaan yang secara sistemik diakibatkan oleh ulah manusia. Dalam sistem pengelolaannya pun, pemegang otoritas pengelolaan sektor pertambangan ini berpusat pada negara yang dikuasai oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah tidak lebih sebagai penonton. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan cenderung bersifat sektoral, sehingga kadangkala menjadi kebijakan yang tumpang tindih. Pengelolaan Pertambangan di banyak daerah khususnya mengenai Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) banyak ditemukan penyimpangan yang disebabkan adanya penerbitan Izin Usaha Pertambangan yang timpang tindih baik yang diberikan Oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan oleh Badan Usaha, Koperasi dan Perseorangan, seharusnya Ijin Usaha Pertambangan dapat diberikan setelah mendapatkan Wilayah Ijin Usaha Pertambangan (WIUP) dari Menteri atas Rekomendasi Gubernur atau Bupati/Walikota.

Selain itu, pengelolaan pertambangan di banyak daerah selalu memunculkan konflik yang berkepanjangan antara masyarakat dengan pemegang ijin konsesi maupun yang illegal. Dalam banyak kasus, persoalan yang berawal pada konflik kepemlikan dan atau pengelolaan lahan akan berujung pada persoalan pidana berupa perlawanan dan

pengrusakan fasilitas perusahaan oleh masyarakat, sehingga banyak anggota masyarakat yang menjadi tersangka dan terpidana atau setidaknya masuk dalam Daftar Pencarian Orang (DPO). Sebagai gambaran dapat dilihat dari sejumlah kasus pertambangan yang muncul di sejumlah propinsi di Indonesia, diantaranya kasus penolakan Masyarakat Desa Malei, Balaesang Tanjung, Kabupaten Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah terhadap IUP yang dikeluarkan oleh Bupati Donggala kepada PT.CMA, Kasus tumpang tindih izin usaha tambang batubara di Kalimantan Timur, kasus tumpang tindih kawasan pertambangan di Aceh, Kasus konflik dan kekerasan terkait pertambangan yang terjadi di Desa Sumi Kecamatan Lambu, Kabupaten Bima, Nusa Tenggara Barat antara masyarakat dan PT. Sumber Mineral Nusantara, dan lain-lain. Sementara lahan dan dampak perusakan lingkungan serta berbagai penyakit yang dialami masyarakat hanya dianggap sebagai musibah belaka. Demikian juga dengan proses perijinannya yang tidak jelas dan tumpang tindih serta lemahnya pengawasan dari lembaga yang ada telah memunculkan kerugian negara yang sangat besar. Bahkan dalam realitasnya, berdasarkan realisasi pendapatan negara dari hasil pajak pemegang konsesi pertambangan sangat kecil sekali. Sehingga, jika dihitung dampak kerusakan lingkungan dengan hasil pajak sangat tidak seimbang dan hanya menguntungkan perusahaan yang memegang ijin pengelolaan maupun yang illegal.

Potensi kerugian negara, karena tindak pidana korupsi sangat besar. Pada semester I (Satu) tahun 2010 negara dirugikan lebih dari Rp 2 Trilyun, akibat dari 176 kasus korupsi yang terjadi di tingkat pusat maupun daerah, data itu mengalami kenaikan dari tahun 2009, dimana tercatat kerugian negara akibat 86 kasus korupsi adalah Rp 1,17 Trilun. Kasus korupsi di sektor keuangan Negara adalah yang terbesar menyebabkan potensi kerugian negara di tahun 2010, dengan jumlah Rp 596 miliar lebih, diikuti sektor perizinan sebesar Rp 420 miliar, sektor pertambangan Rp 365,5 miliar, dan sektor energi atau listrik sebesar Rp 140,8 miliar. Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) pada Kementerian ESDM, tujuh pemda, 77 Pemegang Kuasa (PK), dan 10 Kontraktor Perjanjian Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) pada semester II Tahun 2011, menemukan tunggakan pembayaran iuran tetap, royalti, dan denda administrasi sebesar Rp 488,52 miliar. Dari 10.566 izin usaha pertambangan (IUP) yang ada, baru 4.151 izin yang dinyatakan tidak bermasalah alias clean and clear, dan sebanyak 6.415 izin tambang masih bermasalah.

Menyikapi beberapa permasalah tersebut di atas, dalam masa sidang sebelumnya DPD RI selalu konsisten untuk melakukan tugas-tugas konstitusionalnya dengan memberikan pandangan dan/ataupun memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang terkait dengan Penerbitan Izin Usaha Petambangan (IUP). Hal ini merupakan wujud akuntabilitas pelaksanaan mandat konstitusional yang diemban DPD RI untuk senantiasa menyuarakan berbagai aspirasi yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat daerah.Selain itu, juga menandaskan bahwa keterbatasan kewenangan yang dimiliki DPD RI sekarang ini, tidak mengurangi kualitas output kinerja yang dihasilkan DPD RI secara umum.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diamanatkan antara lain untuk melakukan Pengawasan atas Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), disamping atas pelaksanaan sejumlah Undang-Undang terkait Otonomi Daerah. Pelaksanaan pengawasan dimaksud dilaksanakan oleh sejumlah alat kelengkapan DPD, termasuk oleh Panitia Akuntabilitas Publik (PAP). PAP adalah alat kelengkapan DPD yang membidangi Akuntabilitas Publik bertugas melakukan tindak lanjut atas temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Pengaduan Masyarakat yang terindikasi korupsi dan Mal administrasi (Parlianment Ombudsman).

Korupsi telah disadari di berbagai lini kehidupan, termasuk dibidang Sumber Daya Alam (SDA). DPD memahami bahwa Korupsi terkait Pengelolaan SDA telah

menimbulkan ketidakadilan ekologis dan mengurangi hak serta akses dan kontrol masyarakat atas lingkungan hidup. Khususnya di sektor Pertambangan yang kini menjadi Primadona di Indonesia, dilain pihak juga menimbulkan kerusakan alam yang luar biasa dan tak mampu meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat. Bahkan di berbagai Daerah telah menjadi Pemicu munculnya konflik berkepanjangan.

Berdasarkan data dan Analisis PAP DPD RI, salah satu temuan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pengaduan Masyarakat yang sering disampaikan ke PAP adalah adanya penyimpangan kebijakan dalam proses pemberiaan izin usaha pertambangan, pembinaan dan pengawasan usaha pertambangan sehingga sering menimbulkan permasalahan yang muncul dalam pertambangan batubara karenaa belum ditetapkannya wilayah pertambangan, tidak dilaksanakannya kewajiban pemegang IUP kepada Pemerintah, tidak optimalnya kegiataan pengawasan dan tidak terlaksananya kegiatan reklamasi dan pasca tambang dengan baik serta tidak baik dalam Tata Kelola Administrasi proses Perijinan maupun dalam proses penegakan hukum. Permasalahan tersebut diatas apabila dibiarkan akan berpotensi untuk menimbulkan kerugian Keuangan negara serta menjadi celah baagi terjadinya tindak pidana korupsi. Hal tersebut menginspirasi PAP untuk melakukan pembahasan mendalam guna memahami akar persoalan dan mencari solusi yang srtategis. Untuk itu PAP telah melaksanakan FGD tentang Penyimpangan Dalam Penerbitan Ijin Usaha Pertambangan bersama pihak-pihak terkait pada tanggal 7 Maret 2013 di Samarinda (Kaltim) untuk mencari solusi konsep kebijakan yang tepat agar tidak lagi muncul permasalahan terkait penerbitan Ijin Usaha Pertambangan (IUP). Sebagai tindak lanjut dari FGD tersebut PAP telah melaksanakan Loka Karya terkait Evaluasi Penyimpangan dalam penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) bertempat di DPD RI Jakarta.

Demikian juga sejalan dengan mandat DPD RI sebagai perwakilan masyarakat daerah, maka DPD RI senantiasa mendukung setiap aspirasi yang berkembang, satu diantaranya adalah terkait dengan Penyimpangan dalam penerbitan izin usaha pertambangan (IUP), tentu sesuai dengan koridor konstitusi dan kewenangan yang dimiliki DPD RI sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan kondisi yang demikian itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang memiliki tugas dan kewenangan sebagaimana diatur dalam BAB VIIA Perubahan Ketiga UUD 1945, diantaranya, Pasal 22D ayat (3) bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. (4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Sesuai dengan tugas dan kewenangan tersebut DPD telah melakukan fungsi pengawasannya terhadap sektor pengelolaan sumber daya alam, khususnya sektor pertambangan dan implikasinya terhadap proses perijinan, pembagian kewenangan antara pusat dan daerah serta pajak, proses perijinan yang tidak jelas dan tumpang tindih serta lemahnya pengawasan, dan konflik lahan antara masyarakat dengan perusahaan pemegang konsesi maupun yang illegal serta konflik antara masyarakat dengan negara.

BAB II
KERANGKA KONSEP

Pengertian kewenangan (wewenang) berasal dari kata *gezag* bahasa Belanda, *authority* dari bahasa Inggris, penggunaan kata kewenangan ini sering digunakan dalam pengertian kata kekuasaan yang berasal dari terjemahan kata *macht* dari bahasa Belanda, *power* dari bahasa Inggris (Arnita, 2007).

Istilah kewenangan lebih mencerminkan hak dan tanggung jawab (akuntabilitas dan responsibilitas), menurut Bagir Manan antara kekuasaan dan wewenang terdapat perbedaan dalam pengertian hukum. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). (Bagir Manan, 2000). Dalam perspektif ilmu negara, konsep negara kesatuan disebut juga unitaris, dimana kekuasaan pemerintah hanya satu dan membawahi segala kekuasaan yang ada di wilayah negara itu, bersifat totalitas dan tidak ada derajat kekuasaan. (Moh Kusnardi, dan R. Bintan Saragih, 1955).

Menurutt Budi Riyanto, mengatakan bahwa kedaulatan negara dalam negara kesatuan baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Pusat. Namun demikian Pemerintah Pusat harus menyerahkan pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi. (Budi Riyanto, 2010). Dalam praktek pendelegasian wewenang biasanya dilakukan, baik sebagian maupun keseluruhan wewenang delegans. Kedua bentuk pendelegasian tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Begitu pula dari delegataris (menjadi delegans) kepada pihak ketiga. Seterusnya dari sub-sub delegasi (sub delegataris) melimpahkan kepada pihak lain lagi.

Pada hakekatnya otonomi daerah tidak lain merupakan refleksi dari *power sharing* yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara teoretis terdapat 4 urusan pusat yang tidak dapat diserahkan kepada daerah yaitu; pertahanan keamanan, urusan politik/diplomatik luar negeri, urusan peradilan dan urusan keuangan dan fiskal. Di luar itu pada dasarnya urusan-urusan pemerintah pusat dapat didesentralisasikan ke daerah. (Made Suwandi, 2004). Menurut Ryaas Rasyid dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan Ryaas Rasyid, 1999).

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara secara konsisten menerapkan otonomi daerah ketimbang UU No 11 Tahun 1967 tentang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, khususnya dalam wewenang pemberian ijin pertambangan. Bila wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) ijin dikeluarkan bupati, antar kabupaten dalam satu provinsi oleh gubernur, antar provinsi oleh menteri. Pembagian kewenangan ini telah diperkenalkan lewat PP Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas PP No 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Sebelum dikeluarkan WIUP, maka pemerintah akan menetapkan Wilayah Pertambangan (WP). Menurut UU No 4 tahun 2009, Wilayah Pertambangan adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional. Defenisi ini telah potensi menimbulkan konflik dengan rakyat yang memiliki hak atas bakal dijadikan WP.

Wilayah Pertambangan ini ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral setelah berkoordinasi dengan pemerintah

daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Penetapan wilayah pertambangan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat yang wilayahnya dijadikan WP atau terdampak negatif menimbulkan terjadinya konflik. Kendati UU No 4 tahun 2009 menyatakan Penetapan WP dilaksanakan secara transparan, partisipatif, secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan, tidak terdapat mekanisme yang konkrit dan jelas. Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan bahkan tidak membahas lebih lanjut ketentuan-ketentuan ini. Akibatnya, banyak masyarakat menilai pemerintah menjadikan ruang hidup mereka sebagai wilayah pertambangan secara sepihak.

BAB III
ANALISIS

A. Penataan Kewenangan Pengelolaan Pertambangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Otonomi daerah belum sampai pada tahap perwujudan partisipasi rakyat secara konkrit, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang otonomi khusus bagi Aceh dan Papua. Sejalan dengan rejim otonomi daerah, undang-undang dan peraturan sektoral bidang pertambangan hanya tegas dalam pembagian kewenangan pemberian ijin-ijin pertambangan antara pemerintah kabupaten, provinsi dan pusat sesuai dengan kewenangannya. Tetapi kebijakan sektoral pertambangan telah mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat yang seharusnya menjadi elemen penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah menetapkan wilayah pertambangan tanpa melibatkan partisipasi riil dari rakyat yang berpotensi terdampak negatif. Akibatnya, konflik pertambangan dengan rakyat yang telah terjadi pada masa sentralistik Orde Baru masih berlansung hingga kini.

Pada awal era reformasi, dalam bidang pertambangan umum, gubernur/bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menandatangani kontrak karya, sesuai dengan wilayah kontrak karya yang dimohon oleh si pemohon. Namun, kewenangan ini dicabut dengan keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 1614 Tahun 2004. Kewenangan menandatangani kontrak karya adalah Menteri ESDM dengan pemohon. Sementara kedudukan gubernur/bupati/walikota adalah sebagai saksi. Tentu saja itu sangat merugikan daerah. Kini dengan adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, diperkenalkan Izin Usaha Pertambangan di Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dan tidak dipergunakan lagi Perjanjian Kontrak Karya bagi Investor Pertambangan Umum yang mengajukan izin usaha pertambangan umum. Kita melihat bahwa Pemberian Izin dari Kuasa Pertambangan adalah dikaitkan dengan Kuasa Pertambangannya yang dibedakan berdasarkan jenis bahan mineral serta dikaitkan dengan luasnya Lahan maupun kapasitas kemampuan finansial dari Pihak (Kontraktor, Badan Usaha dan/atau BUMN/BUMD, koperasi maupun perorangan) yang akan melakukan kegiatan pertambangannya. Namun Instansi Pemerintah mana yang berhak untuk mengeluarkan izin Kuasa Pertambahangan tersebut, memperpanjangnya, memonitor, meminta laporan berkala, dan mencabut izinnya masih belum ada ketegasan.

Pemberian Izin Usaha Pertambangan Batuan

- Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) batuan berdasarkan PP No 23 Tahun 2010 dilakukan dengan cara permohonan wilayah.
- Permohonan wilayah adalah setiap pihak badan usaha, koperasi atau perseorangan yang ingin memiliki IUP dan harus menyampaikan permohonan kepada Menteri, gubernur atau bupati walikota sesuai kewenangannya.
- Pembagian kewenangan Menteri, gubernur dan bupati/walikota.
- Menteri ESDM, untuk permohonan wilayah yang berada lintas wilayah provinsi atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai.

- Gubernur, untuk permohonan wilayah yang berada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 provinsi atau wilayah laut 4 sampai dengan 12 mil.

Bupati/walikota, untuk permohonan wilayah yang berada di dalam 1 wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 mil. Pembagian izin usaha pertambangan ada beberapa ketentuan yang diatur, yaitu:

- Daerah tambang yang luasnya kurang dari 500 Ha izin usaha pertambangan diatur ditingkat Kabupaten dan Kota dalam hal ini Bupati/Walikota;
- Daerah tambang yang luasnya lebih dari 500 Ha izin usaha pertambangan diatur Propinsi dalam hal ini Gubernur;
- Apabila daerah tambang berada di 2 propinsi maka izin usaha pertambangan diatur ditingkat propinsi dalam hal ini Gubernur.

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berhak memberikan sanksi administratif kepada pemegang IUP atas pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini berupa: peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi atau operasi produksi, atau pencabutan IUP. Surat edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), pemerintah daerah dilarang untuk sementara mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pertambangan. Kebijakan itu sampai ada petunjuk teknis (Juknis) penjabaran UU 4/2009 tentang Energi dan Pertambangan. Meskipun telah ada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, masih juga ditemukan adanya masalah terkait pelaksanaan kewenangan tersebut.

B. Bentuk-Bentuk Pelanggaran Proses Perizinan Pertambangan

Pemberian ijin pertambangan ada keharusan memperhatikan pendapat masyarakat terdampak.P emberian Ijin Usaha Pertambangan (IUP) dilakukan oleh pemerintah setelah dilakukan terlebih dahulu penetapan Wilayah Pertambangan. Wilayah Pertambangan, menurut UU No 4 Tahun 2009 adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.

Proses penetapan Wilayah Pertambangan ini diatur oleh UU No 4 Tahun 2010 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 10 menyatakan: Penetapan Wilayah Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan:

a. secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab;
b. secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari;
c. instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan; dan
d. dengan memperhatikan aspirasi daerah.

Dengan demikian pendapat masyarakat harus diperhatikan, aspek ekologi dan wawasan lingkungan harus dipertimbangkan. Kenyataannya, ijin-ijin pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah (pusat dan daerah) tidak memperhatikan pendapat masyarakat. Agar masyarakat memiliki pendapat perihal bahwa wilayah yang mereka kelola atau didiami hendak ditetapkan menjadi wilayah pertambangan, maka mereka haruslah diberitahu (prinsip *free, prior, informed consent).*

Sampai saat ini pemerintah belum menetapkan Wilayah Pertambangan. Direktur Jenderal Mineral dan Batu Bara Kementerian ESDM mengeluarkan surat edaran Nomor 08.E/30/DJB/2012 tanggal 8 Maret 2012 tentang Penghentian Sementara Penerbitan IUP baru sampai ditetapkan wilayah pertambangan (WP). Namun dilapangan, terdapat banyak izin-izin pertambangan yang dikeluarkan tanpa didahului proses penetapan wilayah pertambangan yang memintakan pendapat masyarakat. Saat ini, terdapat 4.485 izin pertambangan yang bermasalah secara administrasi dan tumpang tindih. Direktur Jenderal Mineral dan Batubara (Minerba) Kementerian ESDM, menyatakan saat ini terdapat 8. 263 lahan pertambangan di seluruh Indonesia. Namun yang telah CnC hanya sebanyak 3.778. "Sementara sisanya masih bermasalah atau tumpang tindih". Terkait CnC ini disarankan agar pemerintah, dalam hal ini Kementerian ESDM memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi masyarakat dan pemerintah daerah.

C. Penerapan Standar Pelayanan Prima untuk Mencegah Penyimpangan dalam Pemberian Izin Usaha Pertambangan

Pemberian ijin pertambangan tidak memperhatikan pendapat masyarakat terdampak.Pemberian Ijin Usaha Pertambangan (IUP) dilakukan oleh pemerintah setelah dilakukan terlebih dahulu penetapan Wilayah Pertambangan. Wilayah Pertambangan, menurut UU No 4 Tahun 2009 adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.

Proses penetapan Wilayah Pertambangan ini diatur dalam pasal 10 UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menyatakan bahwa: "Penetapan Wilayah Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan:

a. secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab;
b. secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan; dan
c. dengan memperhatikan aspirasi daerah.

Dengan demikian pendapat masyarakat harus diperhatikan, aspek ekologi dan wawasan lingkungan harus dipertimbangkan. Kenyataannya, ijin-ijin pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah (pusat dan daerah) tidak memperhatikan pendapat masyarakat. Agar masyarakat memiliki pendapat perihal bahwa wilayah yang mereka kelola atau didiami hendak ditetapkan menjadi wilayah pertambangan, maka mereka haruslah diberitahu (prinsip *free, prior, informed consent).*

Sampai saat ini pemerintah belum menetapkan Wilayah Pertambangan. Direktur Jenderal Mineral dan Batu Bara Kementerian ESDM mengeluarkan surat edaran Nomor 08.E/30/DJB/2012 tanggal 8 Maret 2012 tentang Penghentian Sementara Penerbitan IUP baru sampai ditetapkan wilayah pertambangan (WP). Namun dilapangan, tindakan represi terhadap rakyat telah banyak terjadi akibat izin-izin pertambangan yang dikeluarkan tanpa didahului proses penetapan wilayah pertambangan yang memintakan pendapat masyarakat. Untuk menghindari penyimpangan dalam pemberian izin usaha pertambangan ini, Pemerintah pusat

maupun pemerintah daerah wajib menerapkan standar pelayanan prima dengan melibatkan masyarakat secara lebih terbuka.

D. Wilayah Pertambangan dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara secara konsisten menerapkan otonomi daerah ketimbang UU no 11 tahun 1967 tentang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Khususnya dalam wewenang pemberian ijin pertambangan. Bila wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) ijin dikeluarkan bupati, antar kabupaten dalam satu provinsi oleh gubernur, antar provinsi oleh menteri. Pembagian kewenangan ini telah diperkenalkan lewat PP Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas PP No 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Sebelum dikeluarkan WIUP, maka pemerintah akan menetapkan Wilayah Pertambangan (WP). Wilayah Pertambangan ini ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Penetapan wilayah pertambangan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat yang wilayahnya dijadikan WP atau terdampak negatif menimbulkan terjadinya konflik. Kendati UU No 4 tahun 2009 menyatakan Penetapan WP dilaksanakan secara transparan, partisipatif, secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan, tidak terdapat mekanisme yang konkrit dan jelas. Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan bahkan tidak membahas lebih lanjut ketentuan-ketentuan ini. Akibatnya, banyak masyarakat menilai pemerintah menjadikan ruang hidup mereka sebagai wilayah pertambangan secara sepihak.

Sebagai mitra pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memegang peranan yang strategis dalam penataan sektor pertambangan. Melalui Komisi VII DPR RI yang merupakan mitra kerja Kementerian ESDM diharapkan dapat segera menyelesaikan pembahasan mengenai wilayah pertambangan dengan mendesak Kementerian ESDM untuk mengumpulkan data dan informasi mengenai potensi/cadangan kekayaan mineral dan batubara yang sudah, sedang, dan akan dieksploitasi yang sangat dibutuhkan untuk menetapkan rencana wilayah pertambangan.

E. Penegasan Royalti dan Jaminan Reklamasi yang harus dilaksanakan oleh Pengusaha

Disamping pelanggaran mengenai perizinan, pelanggaran terhadap pembayaran kewajiban iuran tetap, iuran eksplorasi/eksploitasi/royalti dan dana hasil produksi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 Tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian ESDM juga sering dilakukan pengusaha pertambangan dengan tidak melaporkan keadaan sebenarnya mengenai jumlah produksi yang dihasilkan. Sering pula ditemukan praktik penyampaian laporan palsu tentang hasil produksi pertambangan dan penjualan sehingga beban iuran produksi dan royalti yang

dibayarkan lebih ringan. Tentu praktik seperti ini bertentangan dengan Pasal 159 UU No.4 Tahun 2009 dan Undang-Undang Perpajakan. Pengusaha pertambangan juga sering kali mengabaikan kewajiban untuk menyediakan biaya jaminan reklamasi sehingga menimbulkan kerugian bagi negara dan merusak lingkungan hidup. Terkait dana jaminan reklamasi, maka seharusnya pemerintah menetapkan biaya jaminan reklamasi yang layak dan pantas baik yang akan menguntungkan negara dan masyarakat baik secara ekonomis maupun ekologis.

F. Sistem Pengawasan Pertambangan dan Mekanisme Sanksi Pengawasan

Lahirnya Undang Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada daerah dalam mengatur dan mengurus daerahnya. Dalam perjalanan otonomi Daerah, UU. No. 22 Tahun 1999 berakhir dengan lahirnya UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan demikian, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dasar legalitas bagi pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Hal inilah yang dinamakan dengan Otonomi Daerah, yaitu *"Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan" (vide: Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah)*.

Sebagai tindaklanjut dari hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom tersebut, di sektor pertambangan pemerintah dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengawasi sektor pertambangan. Untuk memperkuat sistem pengawasan pertambangan tersebut maka perlu disiapkan mekanisme sanksi baru aparatur pengawas pertambangan. Hal ini tidak terlepas dari adanya kewajiban Gubernur, Bupati/Walikota untuk melaporkan pelaksanaan pemegang usaha pertambangan di wilayahnya kepada Menteri ESDM sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali. Mekanisme sanksi bagi pengawas pertambangan diberikan untuk menghindari tidak sesuainya praktik pengawasan yang dilakukan di tingkat pemerintah daerah dengan standar pengawasan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pengawasan harus dilakukan dalam berbagai aspek; administrasi, lingkungan, produksi, pemasaran, keuangan, keselamatan kerja, dan lain-lain. Kegiatan pengawasan yang dilakukan di daerah juga terkait dengan besarnya pembayaran iuran produksi dengan memastikan jumlah produksi baik secara kuantitas maupun kualitas bahan mineral dan batubara (memastikan jenis kalori batubara) yang dijual. Untuk memaksimalkan pengawasan ini, kontrol pemberian IUP sebaiknya dititik beratkan pada pemerintah Provinsi. Setiap kabupaten/kota yang akan mengeluarkan IUP sebaiknya terlebih dahulu menginformasikan kepada Pemerintah Provinsi atau memintakan rekomendasi dari Pemerintah Provinsi. Hal ini semata-mata untuk mempermudah mekanisme pengawasan IUP sekaligus mengubah mekanisme pemberitahuan/tembusan IUP yang diserahkan kepada Gubernur yang dipraktikkan selama ini. Sistem pengawasan pertambangan juga diarahkan untuk menghindari Barter Perizinan Pertambangan dengan *Fresh Money* dalam Menghadapi Pemilukada. Untuk itu, maka mekanisme pengawasan yang disertai dengan sanksi bagi pengawas mutlak diperlukan.

BAB IV
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Masalah pertambangan sangat erat kaitannya dengan pembagian kewenangan antara pemerintah (Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota). Kedaulatan negara dalam negara kesatuan baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Pusat. Namun demikian Pemerintah Pusat harus menyerahkan pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi. Dalam praktek pendelegasian wewenang biasanya dilakukan, baik sebagian maupun keseluruhan wewenang delegans. Kedua bentuk pendelegasian tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Begitu pula dari delegataris (menjadi delegans) kepada pihak ketiga. Seterusnya dari sub-sub delegasi (sub delegataris) melimpahkan kepada pihak lain lagi.

Untuk menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Dengan adanya otonomi khusus bagi daerah dalam mengelola sumber daya alam, termasuk tambang maka jenis kewenangannya perliu diberi batasan yang tegas. Pemerintah mana yang berhak untuk mengeluarkan izin Kuasa Pertambahangan tersebut, memperpanjangnya, memonitor, meminta laporan berkala, dan mencabut izinnya.

Dalam prakteknya, usaha kegiatan pertambangan masih banyak yang berjalan tanpa memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Selain yang tidak memiliki ijin namun telah beroperasi, banyak juga yang telah keluar ijin usahanya namun belum memenuhi standar administrasi dan tehnis lainnya. Hal ini disebabkan lemahnya prosedur perijinan dan pengawasan yang dilakukan oleh aparatus pemerintah pemberi ijin. Secara ekonomi, pajak penghasilan dari tambang terhitung sangat kecil. Sementara dampak yang ditimbulkan, khususnya secara ekologis telah menimbulkan kerusakan yang sangat besar dan biaya besar serta waktu yang cukup lama untuk melakukan pemulihannya. Bahkan dalam banyak tempat, usaha pertambangan ini selalu menimbul;kan konflik antara masyarakat dengan perusahaan yang kemudian menjadikan rakyat sebagai pelaku tindak pidana dan memiskinkan secara ekonomi.

B. SARAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan kondisi yang demikian itu, maka Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia memberikan rekomendasi-rekomendasi sebagi berikut:

1. Terkait Aspek Regulasi Pertambangan

Perlu dilakukan berbagai upaya untuk melakukan tinjauan kritis terhadap aspek regulasi/peraturan perundang-undangan tentang Pertambangan, khususnya mengenai kewenangan pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Untuk itu perlu dipertegas dalam peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan sekaligus mengatur hal-hal yang berkaitan dengan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) beserta mekanisme dan konsekuensi hukumnya serta perlu untuk dikeluarkannya Peraturan Menteri/Peraturan Daerah terkait dengan

prosedur atau petunjuk teknis tata cara lelang Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP).

2. Penetapan Batas Wilayah dan Penetapan Kawasan Pertambangan

Pemerintah perlu segera menyelesaikan penetapan batas wilayah sehingga tidak terjadi tumpang tindih pada batas wilayah termasuk membuat aturan prioritas peruntukan lahan jika terjadi tumpang tindih. Untuk itu perlu ditetapkan peta tata ruang wilayah, khususnya wilayah pertambangan. Mendesak Pemerintah, dalam hal ini Kementerian ESDM dan Komisi VII DPR RI untuk segera menyetujui dan menetapkan Wilayah Pertambangan.

3. Sistem Pengawasan Pertambangan

Pengawasan harus dilakukan dalam berbagai aspek; administrasi, lingkungan, produksi, pemasaran, keselamatan kerja, keuangan (penetapan dan pengawasan pembayaran iuran produksi dengan memastikan jumlah produksi baik secara kuantitas maupun kualitas bahan mineral dan batubara (memastikan jenis kalori batubara)) mulai dari hulu sampai ke hilir pertambangan. Untuk memaksimalkan pengawasan ini, kontrol pemberian IUP sebaiknya dititik beratkan pada pemerintah Provinsi dengan melibatkan pemerintah kabupaten/kota dan aparat penegak hukum (Polri, Kejaksaan, dan KPK).

4. Mekanisme Sanksi Pengawasan

Untuk memperkuat sistem pengawasan pertambangan perlu disiapkan mekanisme sanksi baru aparatur pengawas pertambangan. Mekanisme sanksi bagi pengawas pertambangan diberikan untuk menghindari tidak sesuainya praktik pengawasan yang dilakukan di tingkat pemerintah daerah dengan standar pengawasan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

5. Royalti

Pentingnya penegasan pemerintah tentang besaran royalti yang wajib dibayarkan pengusaha pertambangan yang sesuai mutu bahan tambang (misalnya mutu batubara yang ditentukan berdasarkan tingginya kalori batubara).

6. Jaminan Reklamasi

Mendesak pemerintah untuk menetapkan standar nilai pengelolaan dana jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang yang bernilai ekonomis dan ekologis serta menerapkan sanksi yang tegas kepada pengusaha pertambangan yang tidak melaksanakan kewajiban pembiayaan jaminan reklamasi.

7. Peta Pertambangan Nasional

Mendesak pemerintah untuk menetapkan satu peta pertambangan nasional yang menjadi pusat rujukan semua instansi pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

8. Kebijakan Terkait *Clean and Clear (CnC)*

Terkait CnC ini disarankan agar pemerintah, dalam hal ini Kementerian ESDM memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi, regulasi, dan kebijakan yang berlaku di masyarakat dan pemerintah daerah.

9. Penerapan *Good Minning Governance*

Dalam upaya mewujudkan tata kelola pertambangan yang baik atau *Good Minning Governance*, maka perlu dibentuk one door services baik di pusat maupun daerah, menciptakan transparansi terutama terkait dengan pengeluaran dan pemasukan keuangan (pajak dan non pajak), melalui penerapan program *Extractive Industries Transparancy Initiative/EITI*, baik bagi pemerintah maupun pengusaha, mengurangi hambatan birokrasi dan Hilangkan bentuk pungutan liar, dan menerapkan *Good Mining Practices dan Good Corporate Governance* bagi pengusaha pertambangan.

10. Aspek Penegakkan Hukum

Meminta adanya perhatian dan prioritas dari aparat penegak hukum untuk menegakkan hukum secara cepat, tepat dan benar dalam bidang pertambangan, baik dengan mengedepankan upaya-upaya preventif maupun represif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Arnita, Kewenangan Pemerintah Aceh Bidang Penataan Ruang Sektor Pemukiman Dalam Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Gempa dan Tsunami,*Tesis*, UNPAD, 2007:40).

Budi Riyanto, Bunga Rampai. *Hukum Kehutanan dan Sumber Daya Alam*, Lembaga Pengkajian Hukum dan Lingkungan, Bogor, 2010: 94-95).

Hariadi Kartodihardjo, Hambatan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia: Intervensi IMF dan World Bank dalam Reformasi Kebijakan Pembangunan Kehutanan, Presented at a workshop on "Environmental Adjustment: Opportunities for Progressive Policy Reform in the Forest Sector?" at the World Resources Institute April 6, 1999).

Heru Prasetia dan Bosman Batubara (Eds), Bencana Industri: Rellasi Negara, Perusahaan dan Masyarakat Sipil, Desantara, Yogyakarta, 2010.

Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri, Dalam Badan Planologi Departemen Kehutanan,. *Prosiding Workshop* Penguatan Desentralisasi Sektor Kehutanan di Indonesia, Jakarta, 2004: 17).

Moh Kusnardi, dan R. Bintan Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1955: 29).

Penafsiran citra Landsat 7 ETM+ liputan tahun 2002/2003 dan 2005/2006, Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan, Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan).

Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah, Edisi Pembangunan Adaministrasi di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1999: 23);

Sekretariat Aceh Green, Laporan Umum Kegiatan Evaluasi Konsesi Pengelolaan Sumber Daya Alam, Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara, Perkebunan Besar dan Kehutanan, 14 November 2010.

B. Internet

Berita Bumi, 23 Juli 2010, "Hidup Miskin di Sekitar Tambang" http://www.beritabumi.or.id/?g=beritadtl&newsID=B0301&ikey=1

Kompas, 18 Mei 2011 dapat dilihat di http://cetak.kompas.com/read/2011/05/18/02550560/batubara.hancurkan.kalimantan.

Whilst we would prefer to see the text strengthened further, the key test of the Guidelines is their implementation. If adhering Governments fail to implement the Guidelines vigorously,transparently and effectively world-wide, then

NGOs will be left with no option but toactively and publicly oppose the Guidelines" Pernyataan Ornop tentang OECD Multinational Enterprise Guidelines.

http://globalpolicy.igc.org/reform/business/2005/0101bizstrategy.pdf (Januari 2008)

http://b3.menlh.go.id/i/art/Status%20Dumping%20Limbah%20B3.pdf

http://b3.menlh.go.id/bulletin/article.php?article_id=82

http://nasional.kompas.com/read/2012/06/14/05033298/