



Realisasi Desentralisasi Sektor Pertambangan

Siti Nur Solechah^{*)}

Abstrak

Di era otonomi daerah ini 31 urusan termasuk urusan pertambangan, energi dan sumberdaya mineral didesentralisasikan ke daerah. Dengan dalih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) para kepala daerah telah dengan mudah mengeluarkan izin usaha pertambangan yang pada akhirnya hal tersebut merupakan area gelap antara elit daerah dengan investor pertambangan. Perizinan pertambangan menjadi objek transaksi antara kepala daerah dengan pengusaha. Dari sisi kepentingan kepala daerah, izin pertambangan bisa dijadikan pundi-pundi untuk mengembalikan modal politik saat yang bersangkutan naik menjadi kepala daerah. Di sisi lain, pengusaha (private sector) dapat memberikan pengaruh kepada kepala daerah (government) untuk menerbitkan keputusan yang melawan hukum, sehingga banyak muncul izin pertambangan palsu.

Pendahuluan

Di bawah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur bahwa di luar 6 (enam) urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya. Keenam urusan tersebut adalah; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Di luar enam urusan tersebut, urusan termasuk pertambangan, energi dan sumberdaya mineral menjadi urusan yang didesentralisasikan. Dalam menjalankan urusan yang menjadi kewenangannya, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan

mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.

Fenomena di daerah, berbekal azas menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, dan berawal dengan maksud untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) banyak kepala daerah mengeksploitasi potensi alam di daerahnya. Akhir-akhir ini semakin banyak bermunculan kasus pertambangan yang mencuat ke permukaan. Banyak di antara kasus tersebut yang bertumpang tindih dengan sengketa pertanahan yang melibatkan masyarakat di lokasi pertambangan beroperasi. Dari sejumlah usaha pertambangan tersebut banyak diantaranya yang bermasalah dalam hal perizinan, mengakibatkan kerusakan lingkungan, memicu konflik perbatasan

^{*)} Peneliti bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: solikz@yahoo.com

antar wilayah, konflik antara masyarakat di lingkaran tambang dengan investor pertambangan dan pemerintah daerah setempat, serta sering terjadi pelanggaran HAM terhadap kelompok masyarakat yang anti usaha pertambangan.

Temuan dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mensinyalir bahwa sedikitnya ada sekitar 10.000 izin pertambangan pada awal 2012 yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Namun dari total jumlah itu, diperkirakan ada 5.000 izin tambang yang bermasalah. Di samping ditemukannya izin pertambangan yang bermasalah, ditemukan pula adanya surat-surat izin pertambangan palsu. Selain itu juga banyak ditemukan adanya tumpang tindih perizinan dan praktek pertambangan tanpa izin (peti).

Urusan yang Didesentralisasikan

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pembagian urusan pemerintahan mempergunakan prinsip "*concurrent function*" artinya diterapkannya prinsip konkurensi dari setiap urusan pemerintahan. Apa yang dikerjakan Pemerintah Pusat, menjadi juga kewenangan provinsi dan kewenangan kabupaten/kota, hanya skalanya yang berbeda. Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, mengatur ada 31 urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah provinsi dan kabupaten/kota yakni:

- 1 Sosial
- 2 Lingkungan Hidup
- 3 Perdagangan
- 4 Kelautan dan Perikanan
- 5 Kehutanan
- 6 Pendidikan dan Kebudayaan
- 7 Kesehatan
- 8 Usaha Kecil dan Menengah
- 9 Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 10 Pertanian dan Perkebunan
- 11 Pertambangan Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
- 12 Perhubungan
- 13 Penanaman Modal
- 14 Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

- 15 Kependudukan
- 16 Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- 17 Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
- 18 Perindustrian
- 19 Pekerjaan Umum
- 20 Penataan Ruang
- 21 Pemuda dan Olah Raga
- 22 Komunikasi dan Informasi
- 23 Perumahan
- 24 Arsip
- 25 Pertanahan
- 26 Kesatuan Bangsa dan Politik
- 27 Statistik
- 28 Pemerintahan Umum
- 29 Pemberdayaan Masyarakat Desa
- 30 Kepegawaian
- 31 Perpustakaan

UU No. 32/2004 menegaskan ada tiga kriteria yang dipakai sebagai pedoman dalam pembagian urusan pemerintahan tersebut. Kriteria tersebut adalah kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Mengacu kepada ketiga kriteria tersebut, pembagian urusan pemerintahan menjadi sebagai berikut:

Pertama, Pemerintah Pusat; mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).

Kedua, Pemerintah daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Ketiga, Pemerintahan daerah kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Ketidaksinkronan Pengaturan Pertambangan

UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mendesentralisasikan urusan Pertambangan, Energi dan Sumber Daya Mineral ke Daerah, namun semangat desentralisasi sektor pertambangan tersebut tidak sinkron dengan pengaturan mengenai pertambangan karena UU yang digunakan masih mengacu pada UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Sejak reformasi bergulir, sektor pertambangan tidak mendapat panduan regulasi yang jelas.

Baru pada tahun 2009 keluar UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral dan Batubara. Sementara Peraturan Pemerintah (PP) yang diperintahkan pembentukannya oleh UU No. 4/2009 baru keluar pada Tahun 2010 yakni PP No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, dan PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Kekosongan pengaturan terkait pertambangan dari awal reformasi tahun 1998 sampai keluarnya UU tentang pertambangan pada tahun 2009 telah dimanfaatkan daerah penghasil tambang untuk memberikan izin usaha pertambangan dengan tanpa panduan dari Pemerintah Pusat. Usaha pertambangan di daerah yang dilakukan secara leluasa di daerah tanpa ada pengawasan yang ketat oleh Pemerintah Pusat ini telah mengakibatkan kerusakan lingkungan, dan memicu konflik antara penduduk lingkar tambang dengan investor tambang. Sementara itu publik di daerah pertambangan tidak merasakan adanya perbaikan/peningkatan kesejahteraan. Tidak adanya transparansi terkait anggaran di daerah menyebabkan publik tidak mendapatkan informasi yang jelas seberapa besar daerah mendapat keuntungan dari sektor tambang dan ke mana keuntungan tersebut dibelanjakan.

RUU tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah antara lain mengatur tentang klasifikasi urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga yakni urusan pemerintahan absolut (urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan

pemerintah pusat), urusan pemerintahan konkuren (urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan Daerah Provinsi dan Daerah Kab/kota), dan urusan pemerintahan umum (urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan).

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Sedangkan urusan yang termasuk dalam urusan pilihan salah satunya adalah urusan energi dan sumberdaya mineral.

Obral Izin Pertambangan versus Pemilukada

Berawal dari dalih ingin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), para kepala daerah sering dengan mudah memberikan/mengeluarkan izin untuk usaha pertambangan. Izin pertambangan yang dikeluarkan sering tidak melalui prosedur yang seharusnya alias palsu/*bodong* (tanpa logo burung garuda sebagai cap resmi pemerintah, juga sering ditemukan hanya berdasarkan paraf bupati/walikota). (Temuan JATAM 2011).

Menurut Thamrin Sihite, Dirjen Mineral dan Batubara (Minerba), banyaknya surat izin tambang palsu tersebut diduga karena bupati yang baru mengeluarkan izin tanpa melihat izin-izin yang dikeluarkan bupati sebelumnya. Masalah juga timbul karena izin tambang itu ternyata terlalu mudah diterbitkan oleh pemerintah daerah.

Banyaknya izin tambang bermasalah itu menyebabkan pemerintah pusat memberlakukan moratorium perizinan tambang baru. Kementerian ESDM meminta Pemda untuk tidak mengeluarkan izin tambang secara sembarangan. Usaha pertambangan di tanah air pada umumnya lebih menguntungkan pejabat dan pengusaha ketimbang masyarakat setempat. Masyarakat hanya menerima dampak negatif kegiatan pertambangan. Sering pejabat setempat memberikan izin tanpa sepengetahuan masyarakat atau DPRD.

Dari sisi perusahaan swasta, untuk memperoleh izin, banyak perusahaan pertambangan mempengaruhi Bupati untuk mendapatkan izin. Perizinan pertambangan menjadi objek transaksi antara bupati dengan pengusaha. Di samping itu, dari sisi kepentingan kepala daerah, izin pertambangan bisa dijadikan pundi-pundi untuk mengembalikan modal politik saat yang bersangkutan naik menjadi kepala daerah. Di sisi lain, pengusaha (*private sector*) dapat memberikan pengaruh kepada bupati (*government*) untuk menerbitkan keputusan bupati yang melawan hukum, yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Selain itu, pemekaran daerah yang marak terjadi di berbagai daerah sering memicu konflik terlebih apabila di daerah perbatasan tersebut menyimpan potensi sumber daya alam. Seperti kasus yang terjadi di Provinsi Sumsel tercatat tujuh kabupaten/kota yang bersengketa yakni, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Lahat, Kabupaten OKU, Kabupaten Musi Banyu Asin, Kabupaten Musi Rawas, Kabupaten Banyuasin, dan Kabupaten Ogan Ilir.

Penutup

Urusan pertambangan, energi dan sumberdaya mineral yang didesentralisasikan ternyata telah membuat kerusakan yang masif di daerah-daerah yang kaya akan sumberdaya alam. Potensi tambang yang dieksplorasi dari perut bumi tidak/belum membawa kemanfaatan untuk kesejahteraan rakyat sekalipun masyarakat di lingkaran tambang. Kemanfaatan hanya dirasakan oleh segelintir elit daerah dan investor pertambangan baik domestik maupun asing.

Ongkos politik dan *money politic* di *event* pemilukada yang membutuhkan dana besar telah mendorong para kepala daerah telah dengan mudah dan murah "menjual" potensi sumberdaya alam di daerahnya. Keserakahan para kepala daerah tersebut sedikit banyak dan lambat laun akan mengancam kedaulatan negara. Hal ini bisa terlihat dari meluasnya daratan Singapore hasil reklamasi dari pasir laut yang diimpor dari Indonesia. Masih senafas dengan UU No. 32 Tahun 2004, bahwa

pembagian urusan masih ada yang bersifat konkuren, yakni urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pengaturan ini masih potensial menimbulkan tumpang tindih dan duplikasi kewenangan.

Akan lebih baik apabila dikombinasikan juga dengan pengaturan berdasarkan fungsi seperti yang disuarakan oleh sementara kalangan akademisi. Hal tersebut misalnya pemerintah pusat membuat regulasi terkait dengan pertambangan dan ESDM, sementara Daerah provinsi membuat perencanaannya, sedangkan Daerah kabupaten/kota adalah pelaksanaannya. Sementara itu, bagi kepala daerah yang menyimpang dari yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, dan Daerah provinsi, perlu diatur dengan ancaman pidana.

Sejauh ini tidak ada ancaman hukuman bagi kepala daerah yang melakukan penyimpangan dalam kerangka pemberian izin pertambangan. Hukuman sebagai politisi yang menyimpang hanya secara politis yakni ancaman dari masyarakat untuk tidak dipilih kembali dalam pemilukada berikutnya. Hal itu merupakan hukuman yang sangat ringan, karena dengan dana yang dimilikinya dengan *money politic* yang bersangkutan bisa melenggang menjadi kontestan kembali pada pemilukada berikutnya. Hal ini kurang bisa diterima karena NKRI adalah negara hukum, sudah selayaknya semua ancaman diproses secara hukum bukan secara politis.

Rujukan:

1. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral dan Batubara.
3. PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
4. "Tumpang Tindih Izin Pertambangan," *Kompas*, 16 Februari 2012.
5. "Pejabat Depdagri Jangan Buka Peluang Konflik Baru," <http://www.djamilaziz.net>, diakses pada 3 Februari 2012.
6. Notulensi FGD PDN, 20 April 2012.
7. Notulensi wawancara dengan Ketua JATAM cabang Manado, 29 Mei 2012.