

Regulasi Pertambangan dan Pembangunan Ekonomi

Oleh Triyono Basuki - Peneliti Divisi Tata Kelola Ekstraktif Article 33 Indonesia

Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang pertambangan umum setidaknya menyatakan empat maksud penting, sebagaimana diperjelas dalam PP 23 Tahun 2010 dan PP 24 Tahun 2012.

Maksud pertama adalah undang-undang ini hendak memperkuat desentralisasi kewenangan pertambangan dari pusat ke daerah yang sebelumnya telah diatur dalam PP No 75 tahun 2001 seiring dengan proses otonomi daerah. Sekaligus juga itikad untuk memperbaiki tatakelola pertambangan yang meliputi pengaturan tatacara pemberian izin pertambangan dan pengawasan kegiatan pertambangan di level Pemerintah Pusat, Propinsi maupun Kabupaten atau Kota. Perbaikan dalam tatacara perizinan salahsatunya dengan pemberlakuan proses lelang terhadap wilayah izin usaha pertambangan mineral dan batubara (WIUP). Peraturan ini mencoba untuk menghilangkan konflik kepentingan antara pemerintah dengan pelaku usaha.

Maksud kedua adalah undang-undang hendak mempertegas perlindungan pemerintah atas kemungkinan dampak sosial dan lingkungan dari pertambangan. Undang-undang mewajibkan perusahaan untuk membuat rencana pemberdayaan masyarakat, rencana reklamasi dan kegiatan pasca tambang, sekaligus meminta bukti kesungguhan perusahaan dengan kewajiban penempatan dana jaminan reklamasi dan kegiatan pasca tambang.

Maksud ketiga adalah undang-undang ini hendak memperbesar keuntungan dari sektor pertambangan umum bagi Negara dan masyarakat. Peningkatan keuntungan sektor pertambangan bagi Negara dan masyarakat dilakukan melalui tiga jalan; *pertama* adalah melalui optimalisasi pelibatan sumberdaya lokal dalam kegiatan pertambangan baik sumberdaya manusia, pengadaan barang dan jasa dari produk lokal dan pelibatan entitas bisnis lokal dalam rantai bisnis pertambangan, *kedua* adalah melalui kewajiban divestasi saham perusahaan asing minimal 20% sampai dengan 51% kepada entitas bisnis dalam negeri (BUMN, BUMD atau Swasta), *ketiga* adalah dengan mewajibkan perusahaan pertambangan melakukan pengolahan mineral di dalam negeri untuk meningkatkan nilai tambah.

Maksud keempat adalah undang-undang ini hendak mengarahkan bangsa Indonesia untuk melakukan strategi dalam globalisasi bisnis pertambangan melalui pencadangan wilayah pertambangan negara (WPN). Tidak semua potensi pertambangan harus dieksploitasi, produksi harus melihat kebutuhan pasar untuk pengendalian harga, harus melihat kepentingan strategis nasional saat ini dan jangka panjang, juga harus melihat *economy security and sustainability* untuk industri dan generasi dimasa datang.

Regulasi baik implementasi belum

Serangkaian maksud baik telah tertuang dengan tegas dalam Undang-undang tetapi kenyataannya kita masih dihadapkan kepada berbagai persoalan pertambangan. Dari sisi perizinan pertambangan, pemerintah pasca berlakunya UU No 4 Tahun 2009 diberbagai level masih diwarisi persoalan ribuan tumpang tindih izin pertambangan yang dikeluarkan pada rentang 2001 sampai dengan 2009 yang berpedoman pada PP No 75 tahun 2001. Pada era tersebut terjadi '*booming izin tambang*' dengan keluarnya 10.000 lebih izin usaha pertambangan diberbagai level dimana separuhnya hingga saat ini masih dalam status bermasalah.[2] Belum lagi begitu banyak kegiatan pertambangan illegal yang berlangsung. Aktifitas pertambangan illegal tentunya merugikan negara karena hilangnya potensi pajak dan pungutan lainnya untuk sumber dana pembangunan. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2012 menemukan sebanyak 115 kegiatan pertambangan di kawasan Timur Indonesia dilakukan tanpa ijin dan menyebabkan kerugian negara sebesar Rp. 100 milyar.[3]

Dari sisi upaya peningkatan keuntungan dari sektor pertambangan juga belum memenuhi harapan. Pelibatan tenaga kerja lokal masih sebatas untuk tenaga kasar (*un-skill labour*), pemerintah dan perusahaan masih minim untuk berupaya mengembangkan tenaga kerja lokal menjadi tenaga terampil melalui *vocational training* dan pemagangan. Berdasarkan data BPS 2013 angkatan kerja Indonesia sebanyak 56,67 juta (46,7%) adalah lulusan SD kebawah, 22,1 juta (18,25%) lulusan SMP, 11,03 juta (9,10%) lulusan SLTA dan hanya 11,77 juta (9,71%)

lulusan perguruan tinggi.[4] Contoh baik dari program pengembangan SDM adalah seperti yang dilakukan PT Freeport Indonesia dengan pengembangan Institut Pertambangan Nemangkawi (IPN) dengan sertifikasi keahlian dengan standar RTO Australia dan juga pemagangan.[5] Keterlibatan entitas bisnis lokal (usaha kecil menengah, koperasi, kelompok masyarakat, kelompok pemuda dan perempuan) dalam rantai industri pertambangan juga minim dorongan dari pemerintah dan perusahaan tambang, misalnya melalui kemitraan, penguatan permodalan dan peningkatan kapasitas sumberdaya manusia.

Dilihat dari persentase alokasi anggaran untuk kegiatan *corporate social responsibility (CSR)* masih sangat kecil dibandingkan dengan keuntungan perusahaan. Berdasarkan catatan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM-UI), persentase dana *community development* terhadap pendapatan perusahaan nasional yang memproduksi nikel hanya 0,47% dan batubara antara 0,2%-0,55% dari penjualan bersih.[6] Selain itu program pemberdayaan masyarakat melalui CSR juga bermasalah, program pada umumnya bersifat *charity* yang minim partisipasi masyarakat, dipertanyakan keberlanjutannya dan belum terintegrasi dengan program pemerintah. Sebagai bagian dari dana publik pengelolaan dana dan program CSR seharusnya memenuhi prinsip-prinsip tatakelola yang baik, yakni akuntabilitas, transparansi, perilaku etis, penghormatan kepada stakeholder, kepatuhan kepada hukum, penghormatan kepada norma perilaku internasional, dan penegakan hak asasi manusia.[7]

Dampak terhadap lingkungan, menurut Kementerian Kehutan kegiatan pertambangan adalah penyebab 70% kerusakan hutan di Indonesia.[8] Lalu kemana rencana pengelolaan lingkungan, rencana reklamasi dan kegiatan pascatambang. Bagaimana dengan pengawasan pelaksanaan pengelolaan lingkungan, bagaimana pengelolaan dana reklamasi dan evaluasi atas kegiatan reklamasi dan pasca tambang. Jika mengacu pada peraturan pemerintah tentang reklamasi, sebagai contoh data di Propinsi Kalimantan Timur tahun 2011 jumlah produksi batubara Kaltim sekitar 146 juta ton pertahun, jika 1 ton batubara dana reklamasinya 1 USD, berarti ada sekitar minimal 146 juta USD (sekitar Rp1,3 triliun) dana jaminan reklamasi yang disetor melalui bank pemerintah kepada Kementerian ESDM. Tetapi dana reklamasi tersebut belum jelas dimana berada.[9] Selain itu perusahaan seolah-olah terlepas dari tanggung jawab untuk melakukan kegiatan reklamasi dan pasca tambang dengan telah menyetorkan jaminan reklamasi. Disisi lain pemerintah memandang jumlah dana setoran jaminan reklamasi masih jauh dari kebutuhan untuk menutup lubang-lubang bekas galian tambang. [10]

Pelaksanaan kewajiban divestasi saham perusahaan asing sampai saat ini belum mencapai tujuan. Kewajiban divestasi ini bermaksud agar penguasaan dan keuntungan dari sumberdaya pertambangan juga dinikmati oleh pelaku bisnis dalam negeri khususnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Lebih jauh lagi adalah kepentingan untuk alih teknologi dan pengembangan kapasitas perusahaan dalam negeri. Kasus yang paling mencolok terkait divestasi adalah proses pengambil alihan 24% saham PT Newmont oleh BUMD Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Dalam kasus ini BUMD memperoleh skema transaksi yang akhirnya kurang menguntungkan. Berdasarkan data 2010, BUMD NTB seharusnya mendapatkan bagian dividen 30 Juta USD tetapi sampai saat ini tidak mendapatkan hak-nya.[11] Hal ini disebabkan permasalahan ketidaksiapan perangkat regulasi dan modal, kesulitan akses terhadap lembaga keuangan dan permasalahan kemampuan sumberdaya manusia.

Hilirisasi Mineral dan Batubara merupakan cara paling strategis untuk meraup sebesar-besarnya keuntungan dari sektor pertambangan namun jalan ditempat. Padahal kegiatan pengolahan mineral ini merupakan bisnis hilir yang memiliki *multiplier effect* yang besar secara ekonomi dan sosial. Penyerapan tenaga kerja, proses alih teknologi, peluang untuk mengatur pasar sehingga semakin meningkatkan harga jual yang akan berimbas kepada peningkatan pendapatan pajak, peningkatan devisa serta tumbuhnya bisnis-bisnis penunjang industri pengolahan mineral seperti

penyediaan listrik, penyediaan air, jasa konstruksi, pelabuhan dan transportasi. Semuanya akan menggerakkan ekonomi lokal. Sebagai contoh bijih bauksit harga 30 USD per ton, jika diolah menjadi alumina menjadi 320 USD per ton, dan jika diolah menjadi aluminium 1800 USD per ton.[12] Namun kegiatan pengolahan diberbagai jenis mineral belum berjalan kecuali di mineral Timah. Persoalan yang mengemuka saat ini adalah ketidaksiapan industri untuk mengejar kewajiban hilirisasi yang menurut Undang-undang dan Peraturan Pemerintah harus dijalankan paling lambat 2014. Persoalan lain adalah ketakutan pemerintah akan merosotnya ekspor sektor pertambangan yang akan berdampak kepada kondisi moneter. Dari sisi regulasi pemerintah terlihat begitu gamang dan kurang kompak dengan pelaku usaha, terlihat dengan tiga kali terjadi perubahan Peraturan Menteri terkait hilirisasi dalam kurun waktu 2012-2013, dimana salah satunya akibat keputusan pengadilan dari gugatan pelaku usaha terhadap regulasi.

Saat ini masih diperlukan kebijakan jangka panjang sektor pertambangan yang lebih jelas.[13] Sebagai pelaksanaan dari amanah undang-undang tentang perlunya menentukan Wilayah Pencadangan Negara (WPN), berapa batasan maksimal produksi yang diperkenankan, mineral strategis apa yang perlu dipertahankan.

Langkah Kedepan

Beberapa langkah kedepan yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah : (1). Menjalankan segala regulasi yang telah dibuat dengan ketat dan perencanaan yang matang. Pemerintah saat ini setidaknya telah memiliki *legal framework* yang cukup baik sebagai pijakan dalam perbaikan tatakelola pertambangan, baik tatakelola perizinan, pengawasan, perlindungan sosial dan lingkungan, serta optimalisasi keuntungan untuk pembangunan daerah dan masyarakat lokal.

(2). Upaya-upaya untuk memaksimalkan keuntungan dari sektor pertambangan harus terus dijalankan, tidak boleh mundur. Kepentingan jangka pendek tidak boleh mengalahkan kepentingan jangka panjang. Terkait hilirisasi mineral pemerintah pusat dan daerah, perusahaan, serta masyarakat harus duduk bersama melakukan sinergi dalam merumuskan apa yang harus dilakukan. Menginventarisir infrastruktur pendukung yang dibutuhkan (jalan, jembatan, listrik, air, pelabuhan), kualifikasi sumberdaya manusia yang diperlukan untuk menunjang industri dan merancang keterlibatan entitas bisnis lokal dalam rantai industri. Menentukan siapa mengerjakan apa, baik pemerintah dan swasta. Kemudian menentukan dari mana sumber pendanaannya, apakah dana pemerintah, dana swasta atau pinjaman. Pemerintah harus berperan sangat aktif dalam memberikan support bisnis, membuat *feasibility project*, *bridging* akses ke lembaga keuangan, penyiapan SDM, kemudian perusahaan menjadi pihak yang harus sangat aktif dalam implementasi *project* dengan melibatkan entitas bisnis lokal.

(3). Optimalisasi keterlibatan sumberdaya publik dalam rantai industri pertambangan harus terus ditingkatkan, penyerapan tenaga kerja lokal, pengadaan barang dan jasa yang melibatkan produk lokal dan entitas bisnis lokal. Entitas bisnis terutama Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus segera bersiap untuk peluang pelaksanaan kewajiban divestasi. Banyak pilihan sumber pendanaan diantaranya penerbitan obligasi, penggunaan dana-dana publik seperti dana pensiun dan kerjasama strategis dengan lembaga keuangan.

(4). Pemerintah harus segera merumuskan rencana jangka panjang sektor pertambangan dan energi. Dengan cadangan sumberdaya yang besar seharusnya Indonesia mampu menjadi pemain utama dalam industri dan perdagangan komoditas pertambangan dan energi.

(5). Prinsip-prinsip sustainability dalam industri pertambangan harus terus diaplikasikan. Pembatasan kuota, pelarangan penjualan bahan mentah, penataan tata niaga komoditas pertambangan agar memperoleh harga yang memadai dan praktek pengelolaan lingkungan yang baik merupakan instrumen yang handal untuk menjawab tantangan keberlanjutan.

[2]Data Ditjen Minerba, Kementrian ESDM, 2012

[3]IESR, 2013

[4]Finance.detik.com/read/2013/10/30/161901/2399667/4/2/indonesia-dalam-status-darurat-sdm

[5]Antaratb.com

[6]<http://www.indonesiainancetoday.com/read/30141/Persentase-Dana-CSR-Perusahaan-Tambang-Masih-Kecil>

[7]IAO 26000: 2010 Guidance on social responsibility

[8]<http://www.republika.co.id/berita/nasional/lingkungan/12/08/07/m8e1ez-70-persen-kerusakan-hutan-akibat-tambang>

[9]Direktur Program Tropenbos Internasional, PetrusGunarso, Sumber :

<http://sindikasi.inilah.com/read/detail/1838062/URLTEENAGE>

[10]http://aspindo-imsa.or.id/page/detail_berita/54 : reklamasi absurd

[11]Seperti diketahui, Pemda NTB Pemkab Sumbawa, Pemkab Sumbawa Barat membentuk BUMD yakni PT DMB untuk memiliki saham Newmont. PT DMB selanjutnya bergabung dengan Multicapital membentuk konsorium Multi Daerah Bersaing (MDB). Multicapital sendiri merupakan salah satu unit usaha Bakrie Group, lewat PT Bumi Resources Mineral. Multicapital menggadaikan 24% saham PT Newmont Nusa Tenggara milik MDB kepada Credit Suisse Singapura (CSS). Di 2010, Newmont diketahui membayarkan dividen lebih dari US\$ 500 juta, dan sebesar US\$ 120 juta mengalir ke konsorsium MDB. Dari besaran dividen US\$ 120 juta itu, sebesar US\$ 90 juta merupakan jatah Multicapital dan US\$ 30 juta adalah bagian MDB. Namun MDB memerintahkan kepada Newmont untuk membayarkan dividen langsung ke Credit Suisse Singapore (CSS). Sumber :

<http://finance.detik.com/read/2011/06/03/143928/1652706/4/>

[12]Finance.detik.com, 2013

[13] www.ima-api.com