UI·CSGAR

POLICY BRIEF

Otonomi Khusus dalam Pengelolaan Mineral dan Batubara di Provinsi Aceh

(021) 787-1280

csgar@ui.ac.id

csgar.ui.ac.id

Gedung G Lantai 3 FISIP UI, Kampus UI Depok 16424, Rumah Dinas Rektor Lt. 2, Kampus UI Depok

Policy Brief

UI·CSGAR
UNIVERSITAS INDONESIA
CENTER FOR STUDY OF GOVERNANCE AND ADMINISTRATIVE REFORM

Juli 2021

OTONOMI KHUSUS DALAM PENGELOLAAN MINERAL DAN BATUBARA DI PROVINSI ACEH

Eko Prasojo, Zuliansyah P. Zulkarnain, Rusfi Yunairi, Muh Azis Muslim, Sad Dian Utomo, Laode rudita, Adiaputri Prima Widiantari, Givo Aulia

RINGKASAN EKSEKUTIF

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 (UU 3/2020) tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah menjadi titik baru dalam pengelolaan kewenangan pengelolaan di bidang mineral dan batubara (Minerba). Kewenangan pengelolaan di bidang Minerba yang sedianya didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2013 kemudian ditarik kembali sebagai kewenangan pemerintah pusat.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Pusat memang tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai pengaturan pengelolaan mineral dan batubara di daerah otonomi khusus. Sehingga perlu adanya penegasan terkait pengelolaan Minerba di daerah otonomi khusus untuk menjaga keberlangsungan pengelolaan Minerba. Salah satunya di Provinsi Aceh sebagai salah satu daerah otonomi khusus yang memiliki sejarah panjang berkaitan dengan konflik vertikal di masa lalu. Sejauh ini narasi yang dibangun pemerintah dalam UU 3/2020 terkait penyelenggaraan Minerba di daerah otonomi khusus adalah "Ketentuan dalam Undang-undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi Papua sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut (pasal 173A).

Harus diakui bahwa dalam pengelolaan Minerba Pemerintah Aceh memiliki posisi yang kuat dengan adanya UU PA dan Qanun terkait Minerba hal ini mengacu pada asas hukum lex specialis derogate legi generalis. Namun demikian, dalam pelaksanaanya perlu dilakukan penyesuaian ulang agar pengelolaan Minerba tersebut mendukung keberlanjutan lingkungan dan sosial. Sehingga pemberian otonomi khusus bagi Aceh benar-benar sesuai dengan tujuannya yakni kesejahteraan masyarakat Aceh. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, diketahui bahwa penerimaan dari sektor pertambangan Minerba tidak memberikan kontribusi yang signifikan dan jusrtu menjadi beban bagi Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap dampak yang ditimbulkan seperti pencemaran lingkungan, konflik sosial, kemiskinan, deforestasi dsb. (Askhalani, Focus Group Discussion, Juni 2021).

Uraian di atas menjadikan dasar perlunya pengutan peran Pemerintah Nasional dan Provinsi Aceh dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan Minerba baik pengawasan dari pemerintah pusat ke provinsi maupun pemerintah di bawahnya serta pengawasan terhadap pengusaha.

Kajian ini menggali pemberian otonomi khusus kewenangan pengelolaan Minerba meliputi perizinan, pengawasan, dan pembinaan di Provinsi Aceh dengan memperhatikan desain otonomi khusus yang dimiliki Aceh. Lebih lanjut, kajian ini akan memberikan gambaran model dan rekomendasi pengelolaan Minerba yang tepat bagi Provinsi Aceh dalam rangka perbaikan pelaksanaan kewenangan Minerba di Provinsi Aceh mengacu pada peraturan yang berlaku bagi Aceh.

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Cara kerja metode kualitatif tersebut sangat relevan untuk mengkonstruksikan gambaran penyelenggaraan pengelolaan Minerba di Aceh sesuai dengan kekhususan

yang dimilikinya, sehingga dapat dibentuk model dan rekomendasi pengelolaan mineral dan batubara di Provinsi Aceh. Guna mendapatkan perspektif yang utuh dari berbagai pemangku kepentingan, sejumlah teknik pengumpulan data akan diterapkan dalam kajian ini, seperti tinjauan literatur secara normatif maupun yuridis dan diskusi kelompok terpimpin (focus group discussion) yang melibatkan para ahli, pemerintah, dan LSM.

PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA SERTA PERIZINANNYA DI PROVINSI ACEH

Salah satu kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh menurut UU Pemerintahan Aceh ini adalah kewenangan untuk mengelola sumber daya alam (SDA) di darat maupun di laut wilayah Aceh. Dalam mengelola SDA itu, termasuk Minerba, Pemerintah Aceh dapat membentuk BUMD dan melakukan penyertaan modal pada BUMN (Pasal 156 ayat 1, 2 dan 3). Kegiatan usaha pertambangan Minerba dapat dilakukan oleh BUMN, BUMD, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing. Pelaksanaan ketentuan usaha pertambangan itu berpedoman pada NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat (Pasal 156 ayat 5 dan 6).

Meskipun UU Pemerintahan Aceh menyatakan secara umum adanya kewenangan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola Minerba, namun tidak semua kewenangan itu berada di Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kewenangan Pemerintah Yang Bersifat Nasional Di Aceh yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa terdapat urusan pemerintahan yang bersifat nasional di Aceh yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang diselenggarakan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Selain kewenangan pengelolaan Minerba, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh juga memiliki kewenangan terkait urusan pemerintah wajib yang meliputi antara lain pelayanan administrasi umum pemerintahan dan pelayanan administrasi penanaman modal (Pasal 14, 16, dan 17). Berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini, kewenangan pelayanan perizinan berusaha, termasuk perizinan usaha pertambangan Minerba merupakan bagian dari kewenangan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan perizinan usaha pertambangan Minerba, maka Qanun ini mengatur bahwa persyaratan untuk memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) terdiri dari persyaratan administratif, teknis, dan finansial yang diatur melalui Pergub serta persyaratan lingkungan yang mengacu kepada Qanun Aceh tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 7).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 kemudian diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2020 yang mengubah kewenangan penguasaan Minerba dari sebelumnya Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah menjadi penguasaan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah Provinsi tidak lagi memiliki kewenangan atributif, namun dapat menerima kewenangan delegatif dari Pemerintah Pusat (Pasal 4 dan 35). Terkait perizinan usaha bidang pertambangan, maka Pemerintah Pusat-lah yang berwenang memberikan izin melalui pemberian Nomor Induk Berusaha, sertifikat standar dan/atau izin.

Permasalahan Pengelolaan Minerba di Aceh

Konsep assymetric decentralization yang diimplementasikan di Aceh, terutama terkait kewenangan berbasis sektoral (dalam hal ini Minerba), tampaknya belum berjalan seperti yang diharapkan. Hal ini terlihat dari pengelolaan perizinan pertambangan Minerba. Dibandingkan besarnya potensi Minerba yang dimiliki Aceh, maka IUP yang diterbitkan Pemerintah Aceh relatif sedikit, baik sebelum maupun setelah terbitnya UU No. 3 Tahun 2020. Jumlah IUP yang diterbitkan hanya terpaut sedikit saja, yaitu sebelum diterbitkannya UU No. 3 Tahun 2020 sebanyak 42 IUP sedangkan setelah terbitnya UU No. 3 Tahun 2020 bertambah satu menjadi 43 IUP. Relatif sedikitnya IUP yang diterbitkan ini tidak sebanding dengan jumlah dan luasan wilayah yang telah ditambang, karena adanya pertambangan ilegal (tanpa izin).

Permasalahan lainnya adalah relatif kecilnya penerimaan dari Minerba Aceh ini. Pada tahun 2020, realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari Minerba Aceh hanya sejumlah Rp 54,39 miliar yang terdiri dari royalti Rp 51,95 miliar dan iuran tetap Rp 2,44 miliar. Sementara pada triwulan pertama tahun 2021, PNPB yang diperoleh sejumlah Rp 24,49 miliar terdiri dari royalti Rp 22,19 miliar dan iuran tetap 2,31 miliar. Kinerja pendapatan Minerba Aceh menjadi sorotan, karena rasionya sangat kecil terhadap pendapatan daerah Aceh.

Mempertimbangkan kekhususan Aceh dan potensi kerusakan lingkungan yang terjadi dari usaha tambang Minerba, maka kewenangan tentang perizinan Minerba di Aceh dapat diberikan pilihan, yaitu:

1) Tetap memberikan seluruh kewenangan perizinan Minerba kepada Pemerintah Aceh, tetapi tidak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, seperti yang selama ini telah dilaksanakan, termasuk analisis risikonya, dengan pertimbangan kekhususan Aceh (assymetric decentralization).

2) Mengingat usaha Minerba merupakan perizinan berusaha risiko tinggi dan memerlukan analisis risiko dari Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Aceh hanya dapat menerbitkan izin usaha Minerba bila telah mendapat analisis risiko dari Pemerintah Pusat (Kementerian ESDM dan kementerian/lembaga terkait).

Pembinaan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh tidak mengatur tentang pembinaan pengelolaan Minerba, yang diatur hanyalah pembinaan dan pengawasan secara umum.

Pembinaan terkait Minerba sendiri diatur dalam Qanun

Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Minerba yang telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Minerba, yang menyatakan bahwa, Gubernur melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Pembinaan dilakukan paling sedikit terhadap: a. pengadministrasian pertambangan; b. b. teknis operasional pertambangan; dan c. penerapan standar kompetensi tenaga kerja pertambangan. Ketentuan lebih lanjut tentang mengenai pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan diatur dengan Peraturan Gubernur (Pasal 68 ayat 1-3).

Namun dalam norma baru Minerba yaitu UU No. 3/2020, seiring dengan ditariknya sebagian besar kewenangan di bidang pertambangan mineral dan batubara, maka kewenangan pembinaan usaha pertambangan juga berada sepenuhnya pada pemerintah pusat c.q. Menteri ESDM (Pasal 139).

Permasalahan terkait Pembinaan

Perbedaan kewenangan pembinaan Minerba antara yang diatur dalam UU Pemerintahan Aceh (kewenangan di Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota) dengan UU 3/2020 (kewenangan ada di Pemerintah Pusat) dan UU Cipta Kerja (pembinaan di pusat oleh Menteri dan pembinaan di daerah oleh Gubernur/Bupati/Walikota) yang berpotensi menimbulkan tidak efektifnya pembinaan yang dilakukan. Permasalahannya adalah mana yang akan dipakai sebagai pedoman dalam pembinaan Minerba. Sementara bagi Pemerintah Aceh, bila hanya berpatokan pada UU Pemerintahan Aceh, apakah cukup pedoman (NSPK) yang ada untuk melakukan pembinaan, sementara NSPK yang disusun Kementerian ESDM adalah berlaku untuk seluruh provinsi, tidak khusus untuk otonomi khusus Aceh.

Secara normatif, kewenangan pembinaan seharusnya melekat pada pemilik kewenangan pemberian izin, sehingga bila kewenangan perizinan didelegasikan, maka kewenangan untuk pembinaan atas usaha pertambangan berdasarkan perizinan berusaha tersebut juga seharusnya didelegasikan. Perubahan kewenangan pembinaan ini mengakibatkan kurangnya kepedulian pemerintah kabupaten/kota terhadap upaya perlindungan SDA, termasuk Minerba di daerahnya, dan tidak maksimalnya fungsi pembinaan dalam pengelolaan Minerba serta kemungkinan adanya potensi konflik antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh. Pembinaan dari Pemerintah Aceh sendiri tampaknya relatif terbatas.

Pengawasan

Undang-Undang Pemerintahan Aceh tidak mengatur secara khusus pengawasan terkait Minerba, namun pengawasan yang diatur adalah pengawasan secara umum dimana Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini, pihak lain yang melakukan pengawasan adalah DPR Aceh yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain: melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional (Pasal 23 ayat 1) serta DPR Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain: melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemkab/kota dalam melaksanakan program pembangunan kabupaten/kota, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional (Pasal 24 ayat 1).

Pengawasan terkait Minerba sendiri diatur dalam Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Minerba yang telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Minerba, yang menyatakan bahwa, Gubernur melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK (Pasal 69 ayat 1).

Permasalahan terkait Pengawasan

Salah satu masalah dalam pengawasan Minerba adalah relatif terbatasnya kemampuan pengawasan Pemerintah Aceh terhadap pertambangan ilegal. Menurut data WALHI Aceh hingga akhir tahun 2019, sekitar 20.000 hektar hutan di Aceh jadi kawasan tambang emas ilegal. Pertambangan ilegal itu masih beroperasi di tujuh kabupaten yakni Pidie, Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Jaya, Aceh Selatan, Aceh Tengah, dan Aceh Besar dan sebagian besar berada di kawasan hutan lindung.

Pengawasan usaha pertambangan Minerba juga berpotensi tidak efektif, karena yang menerbitkan izin adalah Pemerintah Aceh, Pemerintah Kabupaten/Kota hanya memberikan rekomendasi dan pengawasannya ada di Pemerintah Aceh. Hal ini relatif menyulitkan untuk merespon secara cepat permasalahan terkait dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang izin Minerba yang lokasinya terdapat di kabupaten/kota.

Mengingat besarnya potensi Minerba di Aceh dan otomatis besar pula potensi kerusakan lingkungan yang diakibatkannya, maka pengawasan pertambangan Minerba perlu dilakukan secara paralel. Hal ini dianggap sejalan dengan format otonomi khusus di Aceh yang meletakkan kewenangan di Pemerintah Aceh. Dengan demikian, format pembinaan dan pengawasan dilakukan secara berjenjang. Selama ini kewenangan penerbitan izin pertambangan Minerba ada di Pemerintah Aceh, sehingga Pemerintah Aceh pula yang wajib mengawasi penggunaan izin tersebut, termasuk pengawasan Minerba di kabupaten/kota. Sementara itu terkait pengawasan yang selama ini dilakukan oleh Inspektur Tambang tetap dilaksanakan oleh Inspektur Tambang. Dalam upaya memampukan Aceh, maka dapat dilakukan dengan menempatkan Inspektur Tambang dari putra daerah setempat.

NSPK

Berdasarkan UU Pemerintahan Aceh, maka Pemerintah Pusat berwenang menetapkan NSPK serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang

dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. NSPK itu tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, yaitu seluruh urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pasal 11 ayat 1 dan 2). Terkait Minerba, dinyatakan dalam Pasal 156 bahwa pelaksanaan ketentuan pengelolaan (SDA Minerba oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota) berpedoman pada NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Ketentuan dalam UU PA itu sejalan dengan norma lama yaitu UU Nomor 4 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat antara lain penetapan standar nasional, pedoman dan kriteria (NSPK) (Pasal 6 ayat 1).

Peraturan Menteri ESDM mengenai Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) ini mengatur secara keseluruhan usaha pertambangan Mineral dan batubara di Indonesia, namun tidak merinci ketentuan khusus bagi daerah otonomi khusus seperti Provinsi Aceh. Pada sisi lain, Provinsi Aceh memiliki otonomi khusus termasuk salah satu nya terkait dengan pengelolaan dan perizinan minerba yang berpatokan kepada UU Pemerintahan Aceh dan peraturan turunannya seperti Qanun Aceh. Hal ini tentu berpotensi menimbulkan kebingungan mengenai aturan mana yang akan digunakan pada saat terjadinya perbedaan dalam pengaturan pengelolaan dan perizinan minerba antara yang ada di UU Pemerintahan Aceh dan yang diatur dalam NSPK secara umum.

REKOMENDASI

Rekomendasi Kewenangan Pengelolaan Minerba Aceh

1. Pemberlakuan kewenangan perizinan sesuai dengan kekhususan Provinsi Aceh berdasarkan UU 11/ 2006 dan UU 3/ 2020 khususnya Pasal 173A.

Pemberlakuan UU Nomor 3 tahun 2020 tidak serta merta merubah pola pendelegasian kewenangan atau pembagian urusan pengelolaan perizinan mineral dan batu bara di Provinsi Aceh. Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara yang seiring dengan UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menghapus kewenangan Pemerintah Kabupaten/ Kota dalam penerbitan IUP dan IPR. Sebagai gantinya, Bupati/ Walikota mengeluarkan rekomendasi atas permohonan IUP. Dengan kata lain, seluruh kewenangan perizinan Minerba berada di Pemerintah Aceh, dengan ketentuan setiap IUP yang diterbitkan Gubernur Aceh harus dilengkapi dengan rekomendasi dari bupati/ walikota setempat.

2. Penerapan perspektif perizinan usaha berisiko tinggi pada perizinan Minerba

UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang ditindaklanjuti dengan PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko menyatakan usaha pertambangan Minerba merupakan usaha berisiko tinggi yang memerlukan analisis risiko dan analisis risiko itu hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Dalam konteks perizinan Minerba diperlukan kerjasama/ keterpaduan penyelenggaraan izin antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilakukan dengan dua pilihan:

a. Setiap perizinan Minerba yang akan diproses dan/ atau diterbitkan oleh Pemerintah Aceh harus mendapatkan kelengkapan analisis risiko dan persetujuan dari Pemerintah Pusat. Dampaknya adalah proses perizinan Minerba menjadi lebih panjang atau lebih lama, karena setiap perizinan harus mendapatkan analisis risiko dari Pemerintah Pusat (Jakarta)

b. Kementerian ESDM membantu Pemerintah Aceh dalam proses perizinan Minerba terutama terkait dengan persyaratan yang harus diperoleh dari Pemerintah Pusat seperti analisis risiko melalui UPT yang dapat dibentuk di ibukota Provinsi Aceh. Hal ini akan menjadikan proses perizinan lebih efektif dan efisien, dengan tetap mengikuti ketentuan mengenai perizinan berusaha berisiko tinggi.

Rekomendasi Pembinaan Pengelolaan Minerba Provinsi Aceh

<u>Penguatan Pembinaan dari Pemerintah Pusat kepada Provinsi Aceh</u>

Pemerintah Pusat dalam hal ini mencakup Kementerian Dalam Negeri untuk memberikan pembinaan umum dalam hal kelembagaan dan sumber daya manusia, dan Kementerian ESDM untuk pembinaan yang bersifat teknis terkait langsung dengan pengelolaan Minerba.

Untuk mengoptimalkan mekanisme dan aspek pembinaan yang lebih terarah, tahapan paling awal yang perlu dilakukan yaitu pemetaan kapasitas Pemerintah Aceh dalam pengelolaan Minerba yang telah berjalan selama ini. Pemetaan antara lain mencakup:

a) identifikasi kondisi eksisting atas sumber daya manusia, kapasitas organisasi dan manajerial, kapasitas finansial dan aspek lain terkait

b) identifikasi permasalahan yang selama ini muncul, baik secara internal maupun eksternal berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Provinsi Aceh dengan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota

c) identifikasi dampak (positif dan negatif) atas pengelolaan Minerba di Aceh

d) rencana peningkatan pengelolaan Minerba ke depan

Hasil pemetaan atas aspek-aspek pada poin di atas akan menjadi basis bagi penguatan kapasitas Pemerintah Aceh ke depan. Dalam rangka pembinaan secara lebih intensif, perlu dilakukan peningkatan kapasitas terutama manajerial dan SDM yang spesifik terkait dengan urusan tambang. Berbagai pendidikan dan pelatihan yang relevan dalam hal pengelolaan keuangan, manajerial, secara spesifik pengelolaan tambang perlu dilakukan untuk para pegawai. Selain itu, mekanisme pembinaan perlu dilakukan secara regular dan pro-aktif. Reguler mengacu pada intensitas waktu secara periodik misalnya setiap enam bulan sekali melalui sebuah forum diskusi bersama atau konsultasi antara pemerintah pusat (Kemendagri dan Kementerian ESDM), Pemerintah Provinsi Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota. Pro aktif bermakna bahwa pembinaan dilakukan bukan karena adanya masalah tertentu yang muncul, melainkan karena kebutuhan perlunya peningkatan kapasitas. Kebutuhan dalam hal ini bersifat "mutual" yang muncul baik dari Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota, maupun pemerintah pusat. Peningkatan kapasitas tersebut bertujuan untuk mengatasi rendahnya tingkat pengelolaan pertambangan Minerba yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, penerbitan izin dan pengawasan kegiatan izin usaha pertambangan.

Pembinaan dalam konteks peningkatan kapasitas SDM juga perlu difokuskan pada upaya perlindungan lingkungan. Kerusakan lingkungan menjadi isu kritis dalam bidang pertambangan sehingga peningkatan awareness dan knowledge seputar lingkungan juga perlu menjadi perhatian dalam pembinaan, baik yang perlu dilakukan oleh Kementerian ESDM maupun pemerintah Provinsi Aceh kepada pemerintah kabupaten/kota di wilayahnya. Ini bertujuan untuk meningkatkan kepedulian pemerintah kabupaten/ kota terhadap upaya perlindungan SDA, termasuk Minerba di daerahnya. Juga, sejalan dengan amanat UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang ditindaklanjuti dengan PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang menyatakan terhadap Perizinan Berusaha Berbasis Risiko pada masing-masing sektor dilakukan pembinaan dan pengawasan oleh menteri/ kepala lembaga, gubernur, bupati/ wali kota, Administrator KEK, atau kepala Badan Pengusahaan KPBPB sesuai kewenangan masing-masing.

Dengan demikian, selain opsi penguatan Pembinaan dari Pemerintah Pusat kepada Provinsi Aceh, perlu juga dipertimbangkan opsi untuk mendelegasikan kewenangan Pembinaan dari Pemerintah pusat kepada Provinsi Aceh dalam melakukan Pembinaan kepada Pemerintah kabupaten/ kota sesuai dengan lingkup kewenangan perizinan Minerba yang dimiliki oleh Provinsi Aceh.

Rekomendasi terhadap Perbaikan Pengawasan Pengelolaan Minerba di Provinsi Aceh

1. Tetap menggunakan pengaturan lama berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 dengan melakukan penyesuaian dengan mekanisme sebagai berikut:
    a. Memperkuat Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan oleh KESDM maupun Kemendagri.
    b. Memperkuat Pengawasan Atas Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan di tingkat daerah (Aceh) melalui a.) evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IPR, dan IUPK; dan/atau b.) inspeksi ke lokasi IUP, IPR, dan IUPK.
    c. Memperkuat pengawasan terhadap penyelenggaraan perizinan di tingkat provinsi
    d. Memperkuat pengawasan di tingkat Pemerintah Kab./Kota menjalankan pengawasan yang didelegasikan oleh pemerintah Provinsi dan berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi dalam melakukan pengawasan.

2. Melaksanakan pengawasan dengan mengacu pada UU No. 3 Tahun 2020 pasal 140 dengan penguatan peran IT dan PP pada UPT KESDM Provinsi Aceh sebagai unit dekonsentrasi. Tugas utamanya adalah mengawasi pertambangan yang menjadi domain Pusat dan Provinsi Aceh meliputi:
    a. teknis Pertambangan;
    b. produksi dan pemasaran;
    c. keuangan;
    d. pengolahan data Mineral dan Batubara;
    e. konservasi sumber daya Mineral dan Batubara;
    f. keselamatan Pertambangan;
    g. pengelolaan lingkungan hidup, Reklamasi, dan Pascatambang;
    h. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;
    i. pengembangan tenaga kerja teknis Pertambangan;
    j. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
    k. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi Pertambangan.

- Huruf a, e, f, g, k dilakukan oleh Inspektur Tambang
- Huruf b, c, d, h, i, j dilakukan oleh Pejabat Pengawas Pertambangan

Rekomendasi terkait NSPK pengelolaan Minerba di Provinsi Aceh

1. Memperbarui NSPK yang ada guna memuat pengaturan secara khusus dan rinci (berupa bab atau pasal) mengenai pengelolaan Minerba di

Provinsi Aceh sebagai salah satu daerah istimewa meliputi pengaturan perizinan, pembinaan, dan pengawasannya, agar pengelolaan Minerba tetap tunduk pada regulasi nasional.

2. Penyusunan NSPK dilakukan di awal, sehingga dapat menjadi pedoman teknis yang rinci bagi Pemerintah Aceh untuk mengelola Minerba. Penyusunan NSPK ini dilakukan oleh Kementerian ESDM dengan melibatkan Kementerian Dalam Negeri (sebagai pembina dan pengawasan pemerintahan daerah) serta dibahas bersama (berkonsultasi) dengan Pemerintah Aceh sebelum difinalisasi menjadi Keputusan Menteri ESDM.
3. Penyusunan NSPK dimulai dari mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dalam pembinaan dan pengawasan Minerba bagi Pemerintah Aceh dan memperhatikan kapasitas Pemerintah Aceh (termasuk kapasitas SDM dan kelembagaan) serta mengikuti ketentuan tentang kekhususan Aceh yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. NSPK juga harus dapat memuat peningkatan kapasitas bagi Pemerintah Aceh dalam pengelolaan Minerba.
4. Isi NSPK perlu mencantumkan bagaimana pengelolaan Minerba di daerah otonomi khusus, seperti hal nya Provinsi Aceh dan sekurang-kurangnya memuat poin berikut:

a. Mekanisme perencanaan pengelolaan Minerba;
b. Mekanisme perizinan Minerba;
c. Kuota produksi yang berdampak secara nasional (agregat);
d. Harga patokan Minerba;
e. Kewenangan dalam penjualan ekspor Minerba;
f. Penghitungan Dana Bagi Hasil yang transparan dengan memperhatikan Pasal 181 ayat 1b UU Pemerintahan Aceh
g. Pembangunan online system dalam pengelolaan Minerba (data, perizinan, pembinaan dan pengawasan) yang terhubung antara Kementerian ESDM dengan Pemerintah Aceh (termasuk dengan Pemerintah Kabupaten/Kota);
h. Mekanisme pembinaan dan pengawasan (pembagian peran antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh, termasuk SDM-nya seperti Inspektur Tambang);
i. Pembentukan tim pengawas yang melibatkan antarkementerian.
j. Mekanisme penyelesaian konflik sosial yang timbul dari pertambangan Minerba;
k. Pertanggungjawaban sosial dan lingkungan di tingkat provinsi, dan kabupaten/kota;

5. Penerapan perizinan Minerba berbasis risiko di daerah.
6. Berdasarkan NSPK yang ditetapkan Kementerian ESDM tersebut, Pemerintah Aceh dapat menindaklanjutinya dalam bentuk qanun atau merevisi qanun pengelolaan Minerba yang telah ada sebelumnya.

Rekomendasi Akuntabilitas dalam kewenangan pengelolaan Minerba di Aceh

a. Pemerintah Aceh merumuskan forum dialog sebagai bagian dari akuntabilitas dengan cara memfasilitasi pertemuan reguler antara perwakilan masyarakat di sekitar lokasi tambang, organisasi masyarakat sipil, pengusaha tambang Minerba, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Aceh terkait dengan pengelolaan pertambangan Minerba.
b. Pemerintah Aceh bersama Kementerian ESDM mengembangkan tools untuk mendorong tata kelola pertambangan yang baik terutama terkait dengan transparansi informasi yaitu berupa transparansi penghitungan Dana Bagi Hasil (DBH) Aceh dari Minerba dan transparansi penataan ruang bagi pertambangan Minerba. Transparansi kedua informasi ini sangat penting, agar para pemangku kepentingan dapat mengakses informasi DBH, melakukan analisis dan menyampaikan hal-hal yang harus diperbaiki bila terdapat sesuatu yang dipandang tidak wajar dalam penghitungan dan penerimaan DBH Minerba Aceh. Selain itu, para pemangku kepentingan juga dapat memahami kawasan yang menjadi wilayah pertambangan melalui transparansi tata ruang. Sehingga terjadinya pemberian rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten/Kota untuk perizinan Minerba yang tidak sesuai dengan peruntukan dalam tata ruang dapat dihindari atau diantisipasi. Demikian pula, bila ada pengusaha tambang Minerba yang ternyata menyalahgunakan peruntukan lahan untuk Minerba dapat segera dilaporkan kepada Pemerintah Aceh. Transparansi penghitungan DBH dan penataan ruang ini harus dapat diakses dengan mudah oleh para pemangku kepentingan melalui media elektronik, internet, maupun disampaikan informasinya di tempat-tempat publik.