

# PENILAIAN RISIKO KORUPSI DALAM PEMBERIAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN DI INDONESIA



Karunia F. Macdonald untuk  
Transparency International Indonesia  
Jakarta, 17 Juli, 2017

## PERNYATAAN SANGGAHAN (DISCLAIMER)

Penelitian, bahasa, pandangan-pandangan, kesimpulan-kesimpulan, dan strategi-strategi yang tertuang di dalam dokumen ini dibuat secara independen oleh Transparency International Indonesia, *chapter* dari Transparency International dan bukan merupakan pernyataan pandangan dari Transparency International (TI), Transparency International Australia (TI-A), atau Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DAFT).

Materi yang dituliskan di dalam publikasi ini hanyalah untuk informasi umum. Dengan batasan-batasan Undang-Undang negara setempat, Transparency International, Transparency International Australia, dan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia tidak bertanggung jawab untuk dan atas siapapun mengenai akurasi atau kelengkapan informasi yang dituliskan di dalam publikasi ini.

Jika diatur dengan baik dan dampaknya dicegah, pertambangan dapat berkontribusi secara positif terhadap pembangunan sosial dan ekonomi negara-negara yang kaya akan sumber daya alam seperti Indonesia. Namun, perkembangan sektor pertambangan dan perwujudan potensi-potensinya sering kali terhambat oleh korupsi. Di Indonesia, upaya-upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di sektor pertambangan difokuskan pada transparansi penerimaan pemerintah dari sektor pertambangan. Walaupun fokus tersebut penting, hal tersebut belum menyelesaikan masalah kurangnya akuntabilitas dan transparansi dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), tahap pertama dari rantai nilai pertambangan, yang merupakan penyebab utama korupsi dalam sektor pertambangan. Studi ini dirancang untuk mengisi kesenjangan dengan menilai risiko terjadinya korupsi yang menghambat pemberian izin yang sesuai dengan Undang-Undang, mematuhi peraturan dan perundangan, dan etika dalam sektor pertambangan di Indonesia.

Dengan memfokuskan pada pemberian Izin Usaha Pertambangan-Eksplorasi atau IUP Eksplorasi dari mineral non-radioaktif dan batubara, studi ini bertujuan untuk menganalisa faktor kontekstual di dalam sektor pertambangan, memetakan proses IUP, mengidentifikasi kesenjangan antara proses yang seharusnya terjadi (proses resmi) dan proses yang terjadi di lapangan, kerentanan di dalam proses tersebut dan risiko yang disebabkan. Wawancara dan diskusi kelompok terfokus dengan 35 pemangku kepentingan ahli dari sektor pertambangan Indonesia dilakukan di Jakarta, Sulawesi Tenggara, dan Kalimantan Timur untuk memotret kondisi dan peta kepentingan pertambangan di tingkat nasional dan daerah. Para pemangku kepentingan yaitu para ahli termasuk para pejabat pemerintah, eksekutif perusahaan tambang, praktisi industri pertambangan, asosiasi-asosiasi profesional pertambangan yang relevan dengan eksplorasi pertambangan, organisasi masyarakat sipil yang mengkhususkan diri di industri ekstraktif dan pergerakan anti-korupsi, para akademisi, dan media.

Konteks politik, ekonomi, sosial, dan teknologi di mana sektor pertambangan dan sistem pemberian izin beroperasi dapat mempengaruhi tata kelola dan tingkat risiko korupsi yang berkaitan dengan pemberian IUP di Indonesia. Faktor kontekstual dapat menjadi sumber risiko, dan juga menambah atau memperburuk risiko. Faktor kontekstual yang perlu diperhitungkan dalam menilai risiko korupsi di dalam pemberian IUP di Indonesia melingkupi kontribusi aktivitas-aktivitas pertambangan terhadap ekonomi nasional, peraturan tata kelola pemberian IUP, desentralisasi wewenang dalam manajemen sumber daya alam, pemilihan langsung pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, penguatan peran masyarakat sipil dalam tata kelola, dan penguatan gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Pemberian IUP Eksplorasi, menurut Undang-Undang Indonesia 4/2009, mensyaratkan pemerintah untuk mengalokasikan Wilayah Pertambangan (WP), melelang wilayah usaha pertambangan yang dialokasikan kepada para pemohon yang kompeten (pelelangan wilayah pertambangan), dan memberikan IUP Eksplorasi kepada para pemenang lelang. Walaupun Undang-Undang tersebut ditetapkan pada tahun 2009, pemberian IUP melalui pelelangan wilayah pertambangan belum dilakukan di negara ini, sedangkan IUP Eksplorasi yang ada sekarang adalah hasil dari konversi kuasa-kuasa pertambangan yang diberikan sebelum diberlakukannya Undang-Undang No. 4 tahun 2009. Maka dari itu, studi ini memanfaatkan pengalaman dan pengetahuan para pemangku kepentingan yang relevan dengan praktik-praktik usaha pertambangan di Indonesia untuk menilai risiko korupsi dalam pemberian IUP Eksplorasi, walaupun tidak selalu berkaitan dengan pelelangan wilayah pertambangan. Pengalaman-pengalaman responden sebelumnya dalam situasi-situasi yang serupa (seperti pelelangan barang dan jasa atau aktivitas-aktivitas lain yang serupa) dan laporan-laporan mengenai kasus-kasus ketidakpatuhan dan korupsi yang relevan juga digunakan sebagai pendekatan dalam menganalisa.

Studi ini menilai sejumlah total 35 risiko korupsi di dalam keseluruhan proses pemberian IUP Eksplorasi, dengan tingkat risiko berkisar antara sedang sampai sangat tinggi. Dari semua risiko yang dinilai, 86% dari risiko tersebut diklasifikasi sebagai risiko yang signifikan dan risiko sangat tinggi, menyiratkan bahwa 80% dari risiko tersebut sangat mungkin terjadi dan/atau akan mengakibatkan dampak yang buruk. Proporsi korupsi yang terbesar (54%) adalah karena kerentanan di dalam rancangan proses pemberian izin, diikuti dengan risiko yang berkaitan dengan praktek yang sebenarnya terjadi di lapangan berkaitan dengan proses pemberian izin (20%). Faktor kontekstual juga berkontribusi terhadap risiko korupsi (14%), sedangkan risiko yang berkaitan dengan respon terhadap akuntabilitas dan penegakkan hukum masing-masing berkontribusi sebesar 6 % terhadap total risiko. Sebagian besar risiko di dalam penetapan wilayah pertambangan/*determination of mining areas* (DMA) berkaitan dengan rancangan proses, sedangkan di dalam pelelangan wilayah pertambangan/*awarding of mining areas* (AMA), semua risiko korupsi berkaitan dengan proses di lapangan, kemungkinan karena faktanya, pelelangan wilayah pertambangan belum dilaksanakan secara formal di negara ini. Risiko korupsi dalam pengeluaran IUP Eksplorasi sebagian besar muncul dari kerentanan di dalam proses di lapangan dari sistem yang ada. Risiko yang berkaitan dengan respon akuntabilitas dan hukum muncul dari pengeluaran dan pasca-pengeluaran IUP Eksplorasi.

Para ahli terkait menyatakan bahwa tindakan apapun untuk mengelola risiko harus memprioritaskan risiko signifikan dan tingkat tinggi yang menghambat (1) transparansi informasi IUP dan identitas para pemegang IUP (termasuk pemilik yang menerima keuntungan atau *beneficial owner* yang terkait dengan para pemegang IUP), (2) penegakan hukum terhadap praktek-praktek korup yang berkaitan dengan pemberian IUP dan pihak-pihak yang bertanggung jawab; (3) adanya peraturan dan prosedur implementasi yang bebas dari kepentingan pribadi; (4) koordinasi vertikal dan horizontal di antara lembaga pemerintah.

Setelah menganalisa risiko korupsi yang ada di dalam pemberian IUP Eksplorasi, tidak sulit untuk melihat bagaimana korupsi dan ketidakpatuhan dalam tahapan pemberian IUP Eksplorasi akan menimbulkan efek yang besar terhadap tata kelola, atau kurangnya tata kelola, dalam pemberian IUP Operasi dan Produksi dan selanjutnya, seperti yang terlihat di dalam banyaknya IUP Produksi/Operasi yang tidak patuh (tidak bersih dan tidak Jelas atau *non-Clean and Clear*) yang ditemukan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Komisi Pemberantasan Korupsi sejak tahun 2011 yang masih harus dibereskan.

Sangat disarankan bahwa studi ini perlu dilanjutkan dengan program advokasi yang menyoroti dampak dari risiko yang muncul, untuk membantu meningkatkan kesadaran masyarakat akan risiko korupsi pada tahap pertama rantai nilai (*value chain*) dari sektor pertambangan. Studi ini juga perlu diperluas untuk menilai risiko korupsi di dalam IUP Operasi/Produksi Pertambangan termasuk dalam pertambangan skala kecil (pertambangan rakyat) dimana kurangnya transparansi dan akuntabilitas masih menjadi isu yang signifikan.

## TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDONESIA

Buruknya tatakelola pertambangan di Indonesia telah mengakibatkan praktik korupsi yang mengakar. Praktik korupsi di sektor ini telah menimbulkan dampak lanjutan berupa kerusakan sumberdaya alam, marginalisasi kelompok masyarakat rentan dan berkurangnya pendapatan negara. Bahkan, dalam konteks korupsi politik di Indonesia, praktik korupsi di sektor pertambangan ini telah memperparah dampak korupsi terhadap kualitas tata pemerintahan yang lebih luas. Jadi jelaslah sudah, sektor pertambangan bukan saja strategis secara ekonomi, tetapi juga sangat strategis secara politik.

Atas dasar pertimbangan tersebut di atas, TI Indonesia, khususnya melalui program Land Based Industry, terus mendorong adanya penguatan transparansi dan akuntabilitas di sektor pertambangan. Dalam konteks itu pula, pada tahun ini kami melakukan penelitian yang mendalam untuk memetakan risiko korupsi di sektor pertambangan, khususnya pada aspek pemberian ijin usaha pertambangan di Indonesia. Penelitian tidak hanya dilakukan di Indonesia, bersama kantor Transparency International dari berbagai negara, kami melakukan penelitian di Negara lain, yaitu di DR Congo, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Afrika Selatan, Zambia, Zimbabwe; Brazil, Canada, Chile, Colombia, Guatemala, Peru, Australia, Cambodia, Mongolia, Papua New Guinea, Philippines dan Armenia.

Penelitian ini menggunakan instrumen riset MACRA (*Mining Award Corruption Risk Assesment*), sebuah metode riset pemetaan korupsi yang kami kembangkan bersama, khusus untuk memetakan risiko korupsi di sektor pertambangan. Setelah menganalisis seluruh data yang kami dapatkan dari unsur pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat sipil, kami menyajikan peta risiko korupsi dan merumuskan rekomendasi umum untuk pembenahannya, khususnya pada aspek pemberian ijin usaha pertambangan. Kami sangat berharap rekomendasi tersebut dibuat lebih rinci lagi melalui proses multipihak hingga menghasilkan sebuah program aksi realistik dan terukur untuk dilaksanakan.

Dalam kesempatan ini, Transparency International Indonesia menyampaikan penghargaan dan ucapan terimakasih kepada TI-Australia dan Sekretariat Transparency International di Berlin atas kerjasamanya. Penghargaan dan ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada para narasumber dari lembaga-lembaga negara, swasta dan organisasi masyarakat sipil yang telah banyak berkontribusi untuk keberhasilan riset ini. Kepada Department of Foreign Affairs and Trade (DAFT) Australia disampaikan juga ucapan terimakasih dan penghargaan atas kerjasamanya dalam pendanaan riset ini.

Penghargaan dan ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada tim peneliti TI Indonesia, Karunia Fajarrini Macdonald, Rivan Prahasya dan Utami Nurul Hayati atas kerja keras, ketekunan dan dedikasinya dalam penelitian ini.

Salam Anti Korupsi !

**Dadang Trisasongko**  
Sekretaris Jenderal

Transparency International Indonesia (TII) adalah salah satu dari 20 *chapter* Transparency International yang berpartisipasi dalam program global Transparency International: Pertambangan untuk Pembangunan Berkelanjutan atau *Mining for Sustainable Development* (M4SD). Program ini dikoordinir oleh Transparency International Australia. Program M4SD melengkapi upaya-upaya yang sudah ada untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di dalam industri-industri ekstraktif dengan berfokus secara khusus kepada rantai pengambilan keputusan di sektor pertambangan: titik di mana pemerintah melimpahkan dan memberikan izin dan lisensi, menegosiasikan kontrak, dan membuat perjanjian.

Fase 1 dari Program ini (2016-2017) adalah mengenai pemahaman masalah dengan mengidentifikasi dan menilai risiko korupsi di dalam proses dan praktik pemberian lisensi, izin, dan kontrak pertambangan. Laporan ini mengetengahkan temuan utama dari penilaian risiko korupsi di Indonesia.

Dengan memahami sifat dan penyebab risiko korupsi, *chapter* nasional akan membuat dan mengimplementasikan solusi untuk mengatasi risiko korupsi prioritas di Fase 2 (2018- 2020). Mereka akan bekerja dengan para pemangku kepentingan untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan integritas di dalam pengambilan keputusan untuk menyetujui proyek pertambangan.

Partisipasi Indonesia di dalam Fase 1 Program ini dibiayai oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (Australian Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT). Secara global, Program M4SD juga didukung oleh Yayasan BHP Billiton.

Transparency International Indonesia berterima kasih pada semua responden dan organisasi termasuk - namun tidak terbatas- pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), khususnya kantor wilayah di Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Masyarakat Geologi Ekonomi Indonesia (MGEI), Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI), Publish What You Pay (PWYP), Lembaga Pengembangan Masyarakat Pesisir dan Pedalaman (LePMIL), Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) atas masukan-masukan dan pengetahuan para ahlinya yang bernilai yang dipergunakan dengan semestinya di dalam studi ini.

TI Indonesia juga berterima kasih pada Lisa Caripis dan Kaetlyn Roberts dari Transparency International Australia atas dukungan mereka selama studi ini. Kami juga berterima kasih pada *chapter* Transparency International lainnya, yang berpartisipasi di dalam proyek yang sama di negara mereka masing-masing, atas dukungan mereka sebagai sesama kolega. Kami sangat menghargai Adil Surowidjoyo dan Andre Alis untuk tinjauan dan komentar mereka terhadap laporan ini.

<b>I</b>	<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>LATAR BELAKANG .....</b>	<b>3</b>
	2.1 Sumber daya mineral dan batu bara Indonesia, dan korupsi dalam industri pertambangan .....	3
	2.2 Kerangka hukum dan kebijakan bagi sektor pertambangan dan sistem pemberian izin pertambangan .....	4
	2.3 Wewenang pemberian lisensi dan pengelolaan pertambangan dan batubara .....	5
	2.3.1 Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral (KESDM) .....	5
	2.3.2 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) .....	6
	2.3.3 Pemerintah Provinsi .....	6
	2.3.4 Pemerintah Kabupaten/Kota .....	6
	2.4 Cakupan penelitian .....	7
	2.5 Izin pertambangan di Indonesia .....	7
	2.5.1 Penentuan wilayah pertambangan .....	7
	2.5.2 Lelang WIUP .....	8
	2.5.3 Penerbitan IUP Eksplorasi .....	9
	2.5.4 Konversi kuasa pertambangan dan kontrak kerja ke sistem IUP.....	9
<b>3.</b>	<b>METODE .....</b>	<b>13</b>
	3.1 Para Pemangku Kepentingan dan Responden .....	13
	3.2 Pengumpulan Data .....	14
	3.2.1 Wawancara mendalam - individual .....	14
	3.2.2 Diskusi Kelompok Terfokus .....	14
	3.2.3 Kelompok Penasehat .....	14
	3.3 Perangkat MACRA .....	15
	3.3.1 Penilaian proses pemberian izin dan analisis kontekstual .....	17
	3.3.2 Penilaian risiko korupsi .....	22
	3.3.3 Validasi nilai temuan dan risiko .....	24
	3.3.4 Analisa Kontekstual .....	24
<b>4</b>	<b>HASIL-HASIL .....</b>	<b>29</b>
	4.1 Analisis Kesenjangan .....	29
	4.2 Kerentanan .....	33
	4.3 Profil risiko .....	41
	4.4 Mengurutkan risiko berdasarkan prioritasnya .....	44
<b>5</b>	<b>DISKUSI .....</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>KESIMPULAN .....</b>	<b>51</b>
<b>7</b>	<b>REKOMENDASI .....</b>	<b>53</b>

## TABEL GAMBAR

<b>Gambar 2.1</b>	Hirarki dan kerangka hukum untuk sistem pemberian izin pertambangan di Indonesia.....	5
<b>Gambar 2.2</b>	Bagan alur proses penentuan wilayah pertambangan.....	10
<b>Gambar 2.3</b>	Bagan alur pelelangan WIUP mineral dan batubara.....	11
<b>Gambar 2.4</b>	Bagan alur proses pemberian IUP Eksplorasi dan IUP Operasi-Produksi (dalam kotak biru).....	12
<b>Gambar 3.1</b>	Bagan alur metode MACRA yang digunakan dalam studi ini (Nest, 2016).....	16
<b>Gambar 3.2</b>	Matriks risiko yang menunjukkan nilai kemungkinan dan dampak dari nilai risiko. Tingkat risiko dikelompokkan dengan warna: biru (sangat rendah); hijau (kecil), kuning (sedang), dan merah (sangat tinggi) .....	23
<b>Gambar 4.1</b>	Kesenjangan antara praktek resmi yang seharusnya terjadi dan praktek yang sebenarnya terjadi dalam menentukan wilayah pertambangan untuk eksplorasi dan eksploitasi .....	30
<b>Gambar 4.2</b>	Proses Pelelangan Wilayah Pertambangan (WIUP) (UU No. 4/2009, Peraturan Menteri No. 28/2013) dan praktek yang sesungguhnya terjadi (dalam kotak-merah) .....	31
<b>Gambar 4.3</b>	Proses resmi dan yang sebenarnya terjadi dari penerbitan IUP Eksplorasi dan Eksploitasi .....	32
<b>Gambar 4.4</b>	Sumber risiko korupsi di dalam sistem pemberian izin IUP Eksplorasi hampir setara terdistribusi antara Faktor Kontekstual (Konteks), proses penentuan Wilayah Pertambangan atau DMA, proses pelelangan Wilayah Pertambangan atau AMA, dan penerbitan IUP Eksplorasi .....	42
<b>Gambar 4.5</b>	Jenis-jenis risiko di dalam sistem pemberian izin IUP Eksplorasi .....	42
<b>Gambar 4.6</b>	Tingkat risiko korupsi yang berkaitan dengan proses penerbitan IUP Eksplorasi.....	42
<b>Gambar 4.7</b>	Matriks risiko korupsi yang berkaitan dengan penerbitan IUP Eksplorasi .....	44

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.</b>	Kelompok pemangku kepentingan dan jumlah responden dari setiap kelompok.....	13
<b>Tabel 2.</b>	Analisis politik, ekonomi, sosial dan teknis mengenai sektor pertambangan dan perizinan pertambangan di Indonesia.....	17
<b>Tabel 3.</b>	Kerentanan dan proses penerbitan IUP Eksplorasi dan risiko korupsi yang disebabkan.....	34
<b>Tabel 4.</b>	Jumlah dan jenis risiko yang diidentifikasi di setiap tahapan proses pemberian IUP.....	43
<b>Tabel 5.</b>	Tingkat risiko korupsi yang muncul dari faktor kontekstual dan setiap tahapan proses pemberian izin IUP Eksplorasi.....	43
<b>Tabel 6.</b>	Tingkat risiko korupsi di dalam setiap kategori risiko .....	43

## DAFTAR SINGKATAN

<b>ACCH</b>	<i>Anti-Corruption Clearing House</i>
<b>AMA</b>	<i>Auction of Mining Areas/ Pelelangan Wilayah Pertambangan</i>
<b>AMDAL</b>	<i>Analisis Mengenai Dampak Lingkungan/ Environmental Impact Assessment/ (EIA)</i>
<b>CF</b>	<i>Contextual Factors/Faktor Kontekstual</i>
<b>DMA</b>	<i>Determination of Mining Areas/ Penetapan Wilayah Pertambangan</i>
<b>EITI</b>	<i>Extractive Industry Transparency Initiative</i>
<b>ESDM</b>	<i>Energi dan Sumberdaya Mineral/ Ministry of Energy and Mineral Resources</i>
<b>GDP</b>	<i>Gross Domestic Product/ Produk Domestik Bruto</i>
<b>IUP</b>	<i>Ijin Usaha Pertambangan/ Mining Permit</i>
<b>IUPK</b>	<i>Ijin Usaha Pertambangan Khusus / Special Mining Permit</i>
<b>KESDM</b>	<i>Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral/ Ministry of Energy and Mineral Resources (MEMR)</i>
<b>KK</b>	<i>Kontrak Karya/ Contract of Work</i>
<b>KLHK</b>	<i>Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/ Ministry of Environment and Forestry (MOEF)</i>
<b>KPK</b>	<i>Komisi Pemberantasan Korupsi/ Corruption Eradication Commission</i>
<b>MACRA</b>	<i>Mining Award Corruption Risks Assessment</i>
<b>PADIATAPA</b>	<i>Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal dan Tanpa Paksaan/ Free Prior Informed Consent (FPIC)</i>
<b>PD</b>	<i>Process- Design/ Proses-Desain</i>
<b>PEDAL</b>	<i>Pernyataan Dampak Lingkungan/ Environmental Impact Statement (EIS)</i>
<b>Permen</b>	<i>Peraturan Menteri / Ministerial Decree</i>
<b>PKP2B</b>	<i>Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara/ Coal Mining Business Contract of Work</i>
<b>PP</b>	<i>Peraturan Pemerintah / Government Regulation</i>
<b>PTSP</b>	<i>Pelayanan Terpadu Satu Pintu/ One Stop Service</i>
<b>RA</b>	<i>Response - Accountability/ Respon - Akuntabilitas</i>
<b>RL</b>	<i>Response - Legal/ Respon - Hukum</i>
<b>TII</b>	<i>Transparency International Indonesia</i>
<b>UU</b>	<i>Undang-Undang/ Law</i>
<b>WIUP</b>	<i>Wilayah Ijin Usaha Pertambangan/ Mining License Area</i>
<b>WIUPK</b>	<i>Wilayah Ijin Usaha Pertambangan Khusus/ Special Mining License Area</i>
<b>WP</b>	<i>Wilayah Pertambangan / Mining Zone</i>
<b>WPN</b>	<i>Wilayah Pencadangan Nasional/ National Reserve Zone</i>
<b>WPR</b>	<i>Wilayah Pertambangan Rakyat/ People's Mining Zone</i>
<b>WUP</b>	<i>Wilayah Usaha Pertambangan/ Mining Business Zone</i>

Pertambangan berkontribusi pada pengembangan ekonomi dan sosial di negara-negara yang kaya akan sumber daya alam, antara lain dengan menciptakan pendapatan yang penting bagi pembangunan, menambahkan nilai melalui rantai pasok pertambangan, dan menghapuskan kemiskinan melalui lapangan pekerjaan. Di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, sektor pertambangan telah membantu membuka dan membangun daerah-daerah terpencil, membangun infrastruktur-infrastruktur dasar dan menciptakan pusat-pusat pembangunan yang baru (EITI, 2015). Namun demikian, perkembangan sektor pertambangan dan perwujudan potensi-potensinya sering kali terhambat oleh praktek-praktek korupsi, khususnya di negara-negara berkembang termasuk Indonesia (Abdulah dkk., 2016; Gandataruna dkk., 2011; KPK, 2013, 2015).

Korupsi di sektor pertambangan dapat terjadi di seluruh siklus hidup pertambangan, seperti eksplorasi, konstruksi, produksi, dan penutupan; dan pada berbagai tahapan tata kelola. Kurangnya akuntabilitas dan transparansi dalam pemberian izin pertambangan, tahapan pertama dari rantai nilai pertambangan, dapat dianggap sebagai akar penyebab korupsi dalam sektor tersebut. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di bawah Program Koordinasi dan Supervisi (KORSUP), sebagai contoh, pada tahun 2014, menemukan sekitar 40% dari operasi pertambangan yang mendapatkan izin termasuk dalam kategori tidak patuh (*non-compliant*) (KPK, 2014), dengan pola umum yaitu kurangnya tata kelola dalam memberikan Izin Usaha Pertambangan (IUP), hal ini mengindikasikan korupsi di dalam proses pemberian lisensi. Sebagai akibatnya, identifikasi dan pemahaman risiko-risiko korupsi dalam langkah pertama di dalam usaha pertambangan ini adalah penting, jika korupsi di dalam sektor ini ingin dicegah dan dimitigasi.

Penilaian risiko korupsi ini dilakukan sebagai bagian dari Program Pertambangan untuk Pembangunan Berkelanjutan Transparency International. Tujuan dari studi ini adalah untuk mengidentifikasi kerentanan sistemis, peraturan, dan kelembagaan dalam memberikan lisensi pertambangan dan lisensi, izin, dan kontrak yang berkaitan dengan pertambangan, serta untuk menilai risiko korupsi tertentu yang disebabkan oleh kerentanan tersebut. Laporan ini menyajikan temuan utama dari studi tersebut dan hasil dari penilaian risiko korupsi.

Laporan ini terdiri dari dua bagian yang saling berkaitan, yaitu badan laporan dan analisa risiko korupsi yang dipaparkan dalam Lampiran 1. Bab 1 dan 2 dari laporan utama bertujuan untuk menyediakan informasi latar belakang mengenai industri pertambangan dan sistem lisensi di Indonesia. Hal tersebut meliputi pembahasan singkat mengenai peran-peran pertambangan di Indonesia, kerangka hukum dan kebijakan di mana sektor pertambangan saat ini dan sistem pemberian izin beroperasi, dan proses pemberian lisensi pertambangan di Indonesia. Bagian kedua secara singkat membahas metode-metode yang digunakan di dalam studi ini, termasuk metode MACRA Transparency International (Nest, 2016), identifikasi pemangku kepentingan, pengumpulan data dan metode analisa. Hasil penelitian dan diskusi diuraikan dalam Bab 4, 5 dan 6. Bab-bab tersebut membahas dan mendiskusikan temuan, termasuk analisis kontekstual, kesenjangan dalam proses pemberian izin, kerentanan sistem dan risiko korupsi. Para pembaca laporan ini disarankan untuk merujuk pada analisis risiko korupsi di Lampiran 1 untuk memahami secara penuh temuan penelitian yang didiskusikan di dalam bab-bab tersebut. Laporan ini memberikan sebuah kesimpulan dan rekomendasi di akhir dokumen.

### 2.1 Sumber daya mineral dan batubara Indonesia dan korupsi dalam industri pertambangan

Kepulauan Indonesia diberkati dengan sumber daya alam yang kaya, termasuk mineral dan batubara. Menurut United States Geological Survey (USGS), Indonesia adalah negara ke enam terkaya di dunia dalam hal sumber daya pertambangan. Contohnya, cadangan emas Indonesia adalah peringkat ke tujuh di dunia, sedangkan timah yang ke lima, tembaga ke tujuh, dan nikel ke empat. Secara global, Indonesia adalah juga eksportir batubara ke tiga terbesar, dan ke dua dalam hal produksi timah dan tembaga, dan ke enam dalam hal produksi emas (Dahlius, 2015).

Sumber daya alam ini, jika dikelola secara tepat dan dampak dari ekstraksinya dimitigasi, dapat berkontribusi kepada perkembangan sosial dan ekonomi negara ini. Sektor pertambangan telah berkontribusi secara signifikan kepada PDB dan ekspor Indonesia. Sebagai contoh, sektor pertambangan telah berkontribusi sekitar 1.438 triliun Rupiah (9.8%) dan 1.550 triliun (10.01%) terhadap pendapatan total berturut-turut di tahun 2013 dan 2014. Sektor pertambangan juga telah berkontribusi terhadap perkembangan infrastruktur dasar dan pembukaan wilayah terpencil, yang mana akan sulit dijangkau oleh program pembangunan pemerintah pusat (EITI, 2015).

Namun, potensi dari kontribusi industri pertambangan terhadap penerimaan negara tidak dapat diwujudkan sesuai dengan potensi yang sepenuhnya. Contohnya, penilaian KPK menemukan bahwa kontribusi sektor pertambangan terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak atau PNBP, tidak seperti industri minyak bumi dan gas, masih di bawah tingkat optimal (KPK, 2013). Hal ini, antara lain, adalah karena hutang royalti yang tidak dibayarkan, luran Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang tidak dibayarkan, dan penyewaan lahan dari para pemegang IUP yang gagal dibayarkan pada pemerintah. Selain penerimaan non-fiskal, penerimaan fiskal dari para pemegang IUP juga di bawah yang seharusnya. Data perpajakan yang dikutip oleh KPK juga menunjukkan bahwa 24% dari para pemegang IUP tidak mendaftarkan NPWP-nya, sedangkan 5% dari mereka tidak membayar pajak. Laporan KPK menyatakan adanya sebuah pola umum dari kesalahan pengelolaan dan penyimpangan dalam memberikan IUP.

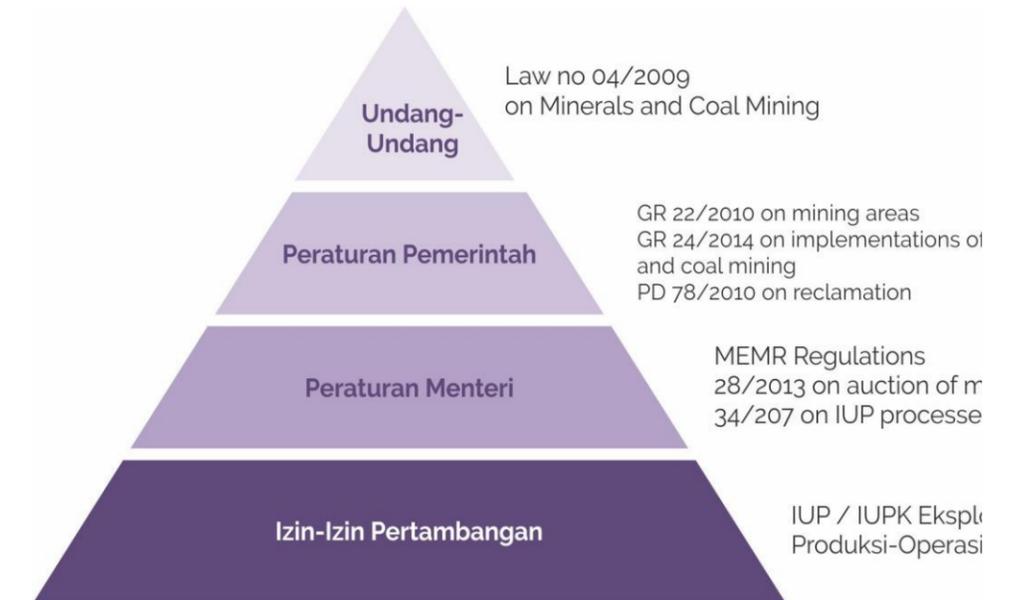
Ketidakpastian peraturan dan kebijakan juga telah menghambat perwujudan potensi pertambangan untuk berkontribusi terhadap pembangunan sosial dan ekonomi. Survei Fraser Institute Tahun 2016, sebagai contoh, melaporkan bahwa walaupun dari segi mineralisasi Indonesia masih merupakan negara yang menarik bagi penanaman modal, Indonesia berada dalam peringkat 10 negara terbawah dalam hal Indeks Persepsi Kebijakan atau *Policy Perception Index* (PPI). Indeks Persepsi Kebijakan memberikan penilaian yang komprehensif mengenai daya tarik kebijakan pertambangan dalam sebuah yurisdiksi, yang memotret ketidakpastian mengenai administrasi, interpretasi, penegakkan berbagai peraturan yang ada saat ini, berbagai peraturan lingkungan hidup, duplikasi dan ketidakkonsistenan, ketidakpastian mengenai klaim tanah sengketa dan wilayah yang dilindungi, database geologi, dan berbagai perjanjian sosial dan ekonomi (Jackson dkk., 2017; Jackson dkk., 2016).

## 2.2 Kerangka hukum dan kebijakan bagi sektor pertambangan dan sistem pemberian izin pertambangan

Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia memberikan dasar bagi pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam termasuk mineral dan batubara. Pasal 33 dari UUD 1945 menyatakan bahwa eksploitasi dari sumber daya alam negara adalah untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Pasal tersebut juga memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengendalikan dan mengelola eksploitasi sumber daya alam, berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi ekonomi, solidaritas, pemenuhan kemandirian, dan keberlanjutan lingkungan hidup.

Undang-Undang Nomor 4/2009 mengenai pertambangan mineral dan batubara mengatur ketentuan pelaksanaan dan pengendalian aktivitas-aktivitas usaha mineral dan batubara. Ditetapkan pada 12 Januari, Undang-Undang Pertambangan 2009 menggantikan Undang-Undang Pertambangan 1967. Mengenai pemberian izin pertambangan, Undang-Undang Pertambangan 2009 sudah berjalan cukup jauh dari sistem pemberian izin sebelumnya yang ditentukan oleh Undang-Undang Pertambangan 1967, yang berdasarkan kontrak, yaitu para penanam modal mengoperasikan tambang dengan status sebagai kontraktor Pemerintah Indonesia. Sistem kontrak ini memungkinkan Pemerintah untuk memodifikasi syarat dan ketentuan yang harus diaplikasikan pada setiap generasi kontrak, namun, para penanam modal asing ditawarkan dengan kondisi yang lebih menguntungkan termasuk keamanan masa kontrak yang terjamin. Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 4/2009 menawarkan masa IUP yang terbatas, yang mana, dalam kasus pertambangan mineral dan batubara, akan diberikan melalui lelang-lelang daerah pertambangan yang ditentukan oleh Pemerintah (Gandataruna dkk., 2011). Undang-Undang 4/2009 juga mendelegasikan wewenang pengelolaan mineral dan batubara sebagian besar ke pemerintah provinsi dan pemerintah setempat (lokal).

Ada beberapa peraturan pelaksana Undang-Undang Pertambangan 2009 yang termasuk, tapi tidak terbatas pada, Peraturan Pemerintah No. 22/2010 mengenai Wilayah Pertambangan, Peraturan Pemerintah No. 23/2010 dan revisi-revisi selanjutnya mengenai Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan, Mineral dan Batubara, Peraturan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) No. 28/2013 mengenai Tata Cara Lelang Wilayah izin Usaha Pertambangan dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus pada Kegiatan Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara dan Peraturan Presiden No. 78/2010 mengenai Reklamasi dan Pasca Tambang. Gambar 2.1 menggambarkan hirarki sistem hukum dan peraturan serta Undang-Undang yang saling berkaitan mengenai sistem pemberian izin pertambangan di Indonesia.



Gambar 2.1  
Hirarki dan Kerangka Hukum untuk Sistem Pemberian Izin Pertambangan di Indonesia

## 2.3 Wewenang pemberian lisensi dan pengelolaan pertambangan dan batubara

### 2.3.1 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM)

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) adalah perwakilan dari Pemerintah Indonesia dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara di negara Indonesia. KESDM memiliki tanggung jawab untuk membuat, mengeluarkan, dan menjalankan berbagai kebijakan pengelolaan sumber daya pertambangan di tingkat nasional. Berkaitan dengan pemberian izin pertambangan, KESDM memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian wilayah pertambangan dengan berkonsultasi pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan juga dengan Parlemen (DPR). KESDM juga mengeluarkan izin untuk tambang-tambang yang berlokasi di wilayah di seluruh provinsi atau di laut yang berada di luar zona 12 mil. Perlu dicatat juga bahwa KESDM memiliki wewenang untuk mendelegasikan wewenang pengeluaran izin ini, seperti yang telah dilakukan oleh KESDM, yaitu mendelegasikan wewenang tersebut kepada Direktur Jenderal Mineral dan Batu Bara di bawah Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 0186 K/30/MEM/2011, dan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), di bawah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 25 tahun 2015. KESDM juga memiliki fungsi pengawasan proses pemberian izin di tingkat provinsi. KESDM bertanggung jawab untuk mengaudit dan menyatakan status kepatuhan IUP (status Bersih dan Jelas / status CnC) dan mencabut IUP yang tidak CnC setelah menerima rekomendasi dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

### 2.3.2 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan diberikan wewenang untuk membuat dan mengeluarkan peraturan dan kebijakan yang terkait dengan namun tidak terbatas pada pengelolaan wilayah hutan, keberlanjutan lingkungan hidup, konservasi sumber daya alam dan monitoring serta pengendalian dampak lingkungan hidup. Mengenai pemberian lisensi pertambangan, KLHK memiliki hubungan koordinasi dengan KESDM untuk memastikan bahwa wilayah hutan dan konservasi dilindungi dari berbagai aktivitas pertambangan; dan dampak lingkungan hidup dicegah, dimonitor, dan dimitigasi. Demikian juga, KLHK melalui kantor-kantor wilayah di provinsi dan kabupaten/kota bertanggung jawab untuk memberikan persetujuan atas Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau *Environmental Impact Assessment* (EIA) dan Pernyataan Mengenai Dampak Lingkungan (PEDAL) atau *Environmental Impact Statement* (EIS) oleh para pemegang izin pertambangan. Juga merupakan tanggung jawab KLHK untuk memonitor implementasi dari AMDAL tersebut.

### 2.3.3 Pemerintah Provinsi

Undang-Undang 4/2009 mendelegasikan pengelolaan sumber daya pertambangan dan batubara ke pemerintah provinsi. Dalam hal lisensi pertambangan, pemerintah provinsi dapat mengalokasikan wilayah pertambangan di dalam yurisdiksinya (tergantung persetujuan KESDM), melakukan lelang WIUP, dan mengeluarkan izin pertambangan untuk tambang- tambang di dalam provinsi dan di laut yang berada di dalam zona 12 mil. Pemerintah provinsi juga bertanggung jawab untuk memonitor dan mengendalikan usaha pertambangan di dalam yurisdiksinya.

### 2.3.4 Pemerintah Kabupaten/Kota

Semenjak Undang-Undang 23/2014 mengenai Pemerintahan Daerah ditetapkan, pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki wewenang untuk mengeluarkan izin pertambangan. Namun, rekomendasi dari pemerintah daerah ini dibutuhkan bagi para gubernur atau KESDM untuk mengalokasikan WIUP di dalam kawasan mereka, juga untuk menerbitkan atau mencabut izin pertambangan. Pemerintah kabupaten/kota juga diberikan kewenangan untuk mengelola isu-isu lingkungan hidup dan kehutanan di dalam wilayah mereka. Maka dari itu, AMDAL untuk proyek pertambangan, sebagai syarat untuk Operasi/ Proses IUP, dinilai dan disetujui oleh pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota juga bertanggung jawab untuk memonitor pengelolaan lingkungan hidup dari berbagai proyek pertambangan dalam wilayah yurisdiksi mereka.

## 2.4 Cakupan Penelitian

Studi ini berfokus kepada risiko korupsi dalam proses pemberian IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral (logam) dan batubara di tingkat nasional dan provinsi. Karena korupsi yang berhubungan dengan IUP Eksplorasi dapat berdampak dalam pemberian IUP Operasi/Produksi, dalam studi ini kami secara singkat membahas isu yang mungkin ditemukan setelah pemberian IUP Eksplorasi.

Pertambangan mineral non-radioaktif (logam) dan batubara dipilih sebagai fokus karena kontribusinya terhadap ekonomi, banyak ditemukan di berbagai daerah (jumlah IUP) dan dampak-dampak lingkungan hidup dan sosial yang mungkin ditimbulkan dibandingkan dengan aktivitas pertambangan lainnya.

Walaupun pembuatan keputusan di tingkat nasional penting, proses di tingkat provinsi ditekankan di sini karena penerapan desentralisasi sistem dan proses pemberian izin pertambangan yang terjadi baru-baru ini. Laporan media dan KPK juga menunjukkan sejumlah besar permasalahan yang mungkin muncul yang berhubungan dengan pemberian izin pertambangan di tingkat daerah dibandingkan dengan tingkat nasional. Dalam konteks ini, dua provinsi dipilih sebagai wilayah studi di daerah, yaitu Kalimantan Timur merepresentasikan pertambangan batubara dan Sulawesi Tenggara untuk pertambangan logamnya.

## 2.5 Izin pertambangan di Indonesia

Undang-Undang No. 04/2009 mengenai pertambangan dan batubara menyatakan bahwa usaha pertambangan di Indonesia beroperasi dengan 'izin pertambangan' (IUP) yang diberikan oleh KESDM atau gubernur berdasarkan permohonan oleh perorangan, perusahaan, atau koperasi. IUP Eksplorasi, yang merupakan fokus dari studi ini, memberikan hak bagi pemegang izin untuk melakukan berbagai aktivitas berupa survei umum, eksplorasi, dan studi kelayakan paling lama 8 tahun untuk pertambangan mineral logam dan 7 tahun untuk pertambangan batubara. Izin diberikan pada pemohon setelah pemohon mendapatkan hak WIUP. Dalam bagian ini, kami secara singkat menuliskan tahapan atau proses alokasi wilayah pertambangan; pelelangan WIUP; dan permohonan IUP Eksplorasi.

### 2.5.1 Penentuan Wilayah-Wilayah Pertambangan

Penentuan wilayah pertambangan atau *determination of mining areas* (DMA) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 22/2010. Wilayah Pertambangan (WP) adalah wilayah dengan potensi mineral/batubara, dialokasikan oleh KESDM berdasarkan rekomendasi dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan persetujuan DPR, bagian WP akan dialokasikan untuk usaha pertambangan (Wilayah Usaha Pertambangan/WUP), Pertambangan Skala Kecil (Wilayah Pertambangan Rakyat: WPR), dan disimpan sebagai Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Bagian-bagian WUP akan diberi izin untuk usaha pertambangan (Wilayah Ijin Usaha Pertambangan/WIUP) oleh KESDM setelah berkonsultasi dengan pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi juga dapat mengalokasikan sebuah wilayah di WUP sebagai WIUP dengan persetujuan KESDM.

WPR dicadangkan untuk pertambangan skala kecil dengan luas tidak lebih besar dari 25 hektar, sedangkan WPN dicadangkan untuk tujuan konservasi, termasuk konservasi mineral, lingkungan hidup, dan pulau-pulau kecil. WPN dapat diubah menjadi Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus atau WIUPK dengan keputusan Gubernur dan KESDM setelah disetujui oleh DPR. Alokasi dari proses WIUP digambarkan di dalam bagan alur dalam Gambar 2.2.

Perencanaan alokasi Wilayah Pertambangan (WP) sudah dilakukan sejak 2007 sebelum ditetapkannya Undang-Undang No. 4/2009 sampai tahun 2012 dengan melakukan inventarisasi (pencatatan) atas IUP-IUP yang sudah diberikan dan semua potensi sumber daya di seluruh negara ini, dan melakukan rekonsiliasi atas data-data tersebut. Pada tahun 2013 dan 2014 Pemerintah mengumumkan alokasi WP di pulau-pulau besar di Indonesia. Selanjutnya, antara 2014 dan 2016, pemerintah provinsi dan kabupaten mengumumkan alokasi WIUP di wilayah mereka.

### 2.5.2 Lelang WIUP

Proses pelelangan WIUP diatur di dalam Undang-Undang No. 04/2009, lebih jauh lagi dijelaskan dalam Peraturan KESDM no 28/2013. Tergantung dari jenis komoditasnya, setidaknya ada tiga cara untuk mengalokasikan WIUP untuk usaha pertambangan. WIUP untuk bahan radioaktif diberikan kepada para penanam modal dengan mengikuti Undang-Undang dan peraturan mengenai bahan-bahan radioaktif. WIUP untuk logam-mineral dan batubara dialokasikan dengan pelelangan, sedangkan WIUP untuk mineral non-logam dan batuan dialokasikan dengan persetujuan pemerintah atas permohonan kuasa pertambangan.

Di sini kami merangkum proses pelelangan WIUP mineral logam dan batubara. Sebuah proses pelelangan dimulai dengan pengumuman Pemerintah (KESDM atau gubernur) mengenai rencana pelelangan dengan informasi bahwa WIUP tertentu akan dilelang. Sebuah panitia pelelangan dibentuk untuk mengelola dan melaksanakan proses pelelangan, termasuk persiapan lelang dan dokumen terkait, penilaian pra-kualifikasi dan kualifikasi dari para pemohon, evaluasi atas berbagai penawaran yang masuk, dan pengumuman waktu lelang. Para pemohon mendaftar di KESDM atau kantor wilayah Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BKPM-PTSP) dengan membawa berbagai dokumen yang membuktikan kapasitas administratif, teknis, dan keuangan mereka. Syarat-syarat administrasi termasuk NPWP (entitas bisnis, bukan NPWP para pemegang saham), akte pendirian (akte notaris) dan profil perusahaan, sedangkan kapasitas teknis harus dibuktikan dengan pengalaman para pemohon di bisnis pertambangan dan adanya ahli geologi yang memiliki kualifikasi untuk melakukan eksplorasi pertambangan. Secara keuangan, para pemohon harus menyediakan bukti yang menyatakan/menjamin kemampuan untuk membayar biaya lelang dan mendanai proyek eksplorasi. Para pemohon pra-kualifikasi diberikan paket informasi lelang, yang meliputi nilai dasar, informasi geografi dan geologi dari WIUP. Nilai dasar termasuk kompensasi untuk harga dari informasi geologis dan/atau keseluruhan nilai modal yang ditanamkan dari WIUP mineral logam/batubara. Para pemohon pra-kualifikasi juga diundang oleh panitia untuk mengunjungi lokasi sebelum mereka memasukkan penawaran. Para pemenang lelang dinilai berdasarkan kapasitas administratif, teknis dan keuangan, namun tawaran mereka harus lebih tinggi dari nilai dasar. Panitia pelelangan melaporkan hasil dari proses pelelangan kepada KESDM atau Gubernur untuk dilaksanakan dan diumumkan ke masyarakat. Bagan alur di Gambar 2.3 memberikan gambaran proses pelelangan.

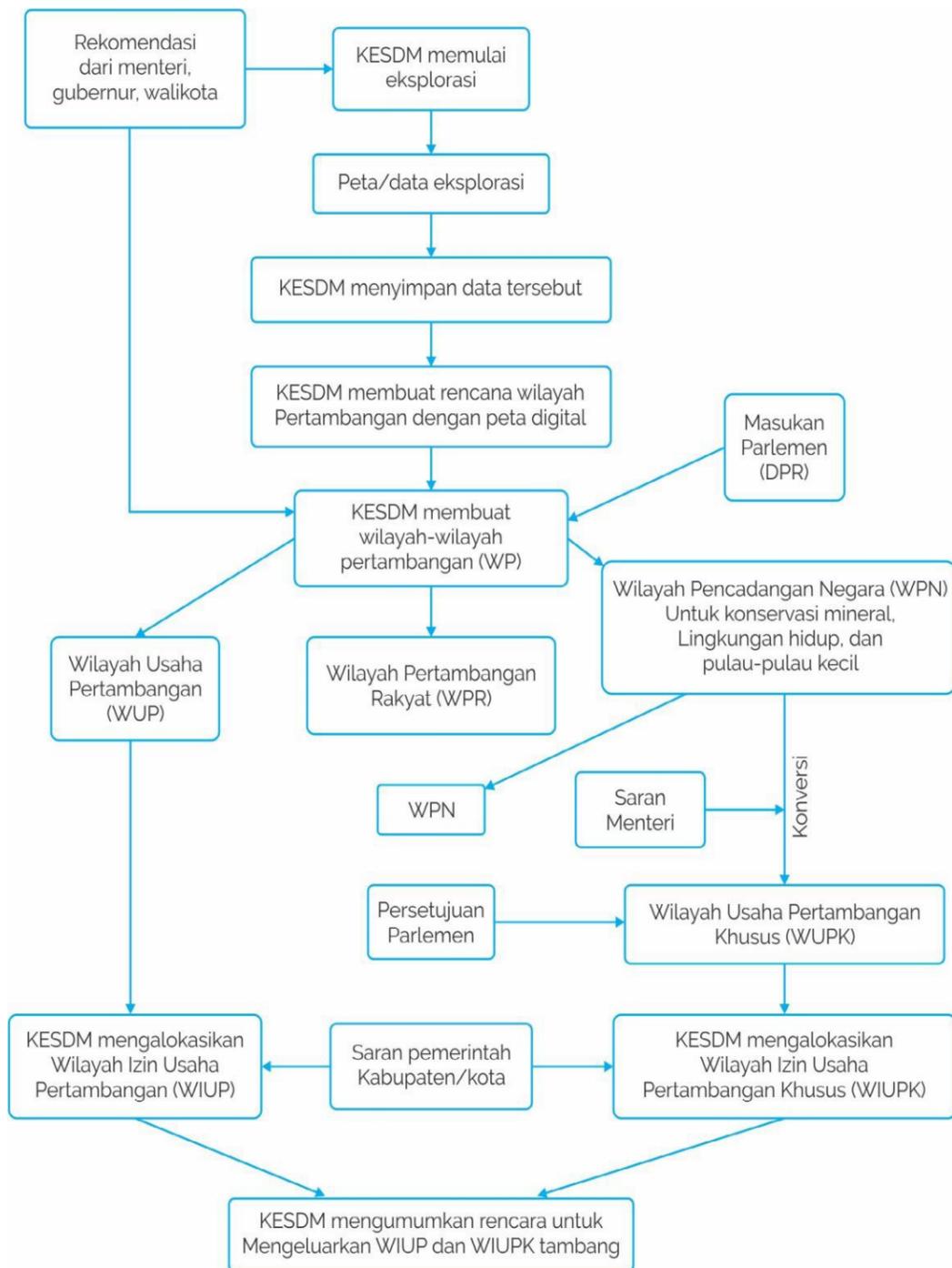
### 2.5.3 Penerbitan IUP Eksplorasi

Tata kelola dan proses pemberian IUP Eksplorasi ditetapkan dengan Undang-Undang 4/2009 dan peraturan pelaksanaannya termasuk Peraturan KESDM No. 34/2017. Dalam 5 hari kerja dari pengumuman hasil lelang, para pemenang lelang WIUP harus mendaftar untuk mendapatkan IUP Eksplorasi dari WIUP yang diterbitkan. Di tingkat ini, para pemohon harus menyertakan rencana eksplorasi selain dokumen-dokumen lain yang sebelumnya dimasukkan sebelum lelang.

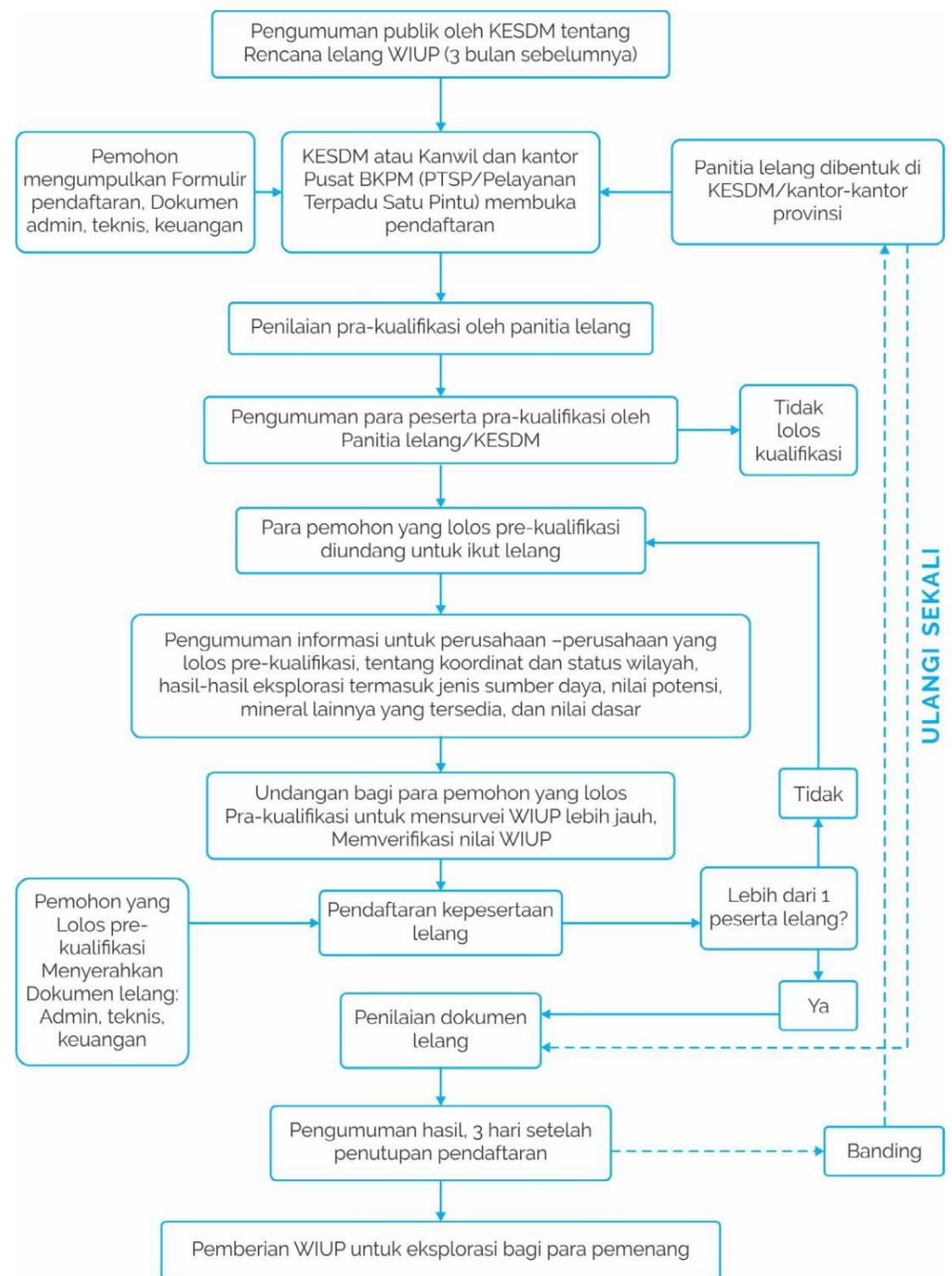
IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral dan batubara berlaku untuk 4 tahun, dan dapat diperpanjang untuk 4 tahun berikutnya. Selama periode ini, setelah menyelesaikan kegiatan eksplorasi dan penilaian analisa dampak lingkungan (AMDAL), studi kelayakan, dan perencanaan proyek, para pemegang IUP kemudian mendaftar ke KESDM atau pemerintah provinsi untuk mendapatkan IUP Operasi/Produksi. Sebuah ketentuan/ Pernyataan mengenai bagaimana produk akan diproses sebelum diekspor pun sekarang menjadi persyaratan, semenjak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah no. 01 Januari 2017. Selain persyaratan yang ditentukan dalam UU 4/2009, para pemegang IUP harus mendapatkan status 'Bersih dan Jelas' atau CnC sebelum dipertimbangkan untuk mendapatkan IUP Operasi/Produksi (lihat Gambar 2.4).

### 2.5.4 Konversi kuasa pertambangan dan kontrak kerja ke sistem IUP

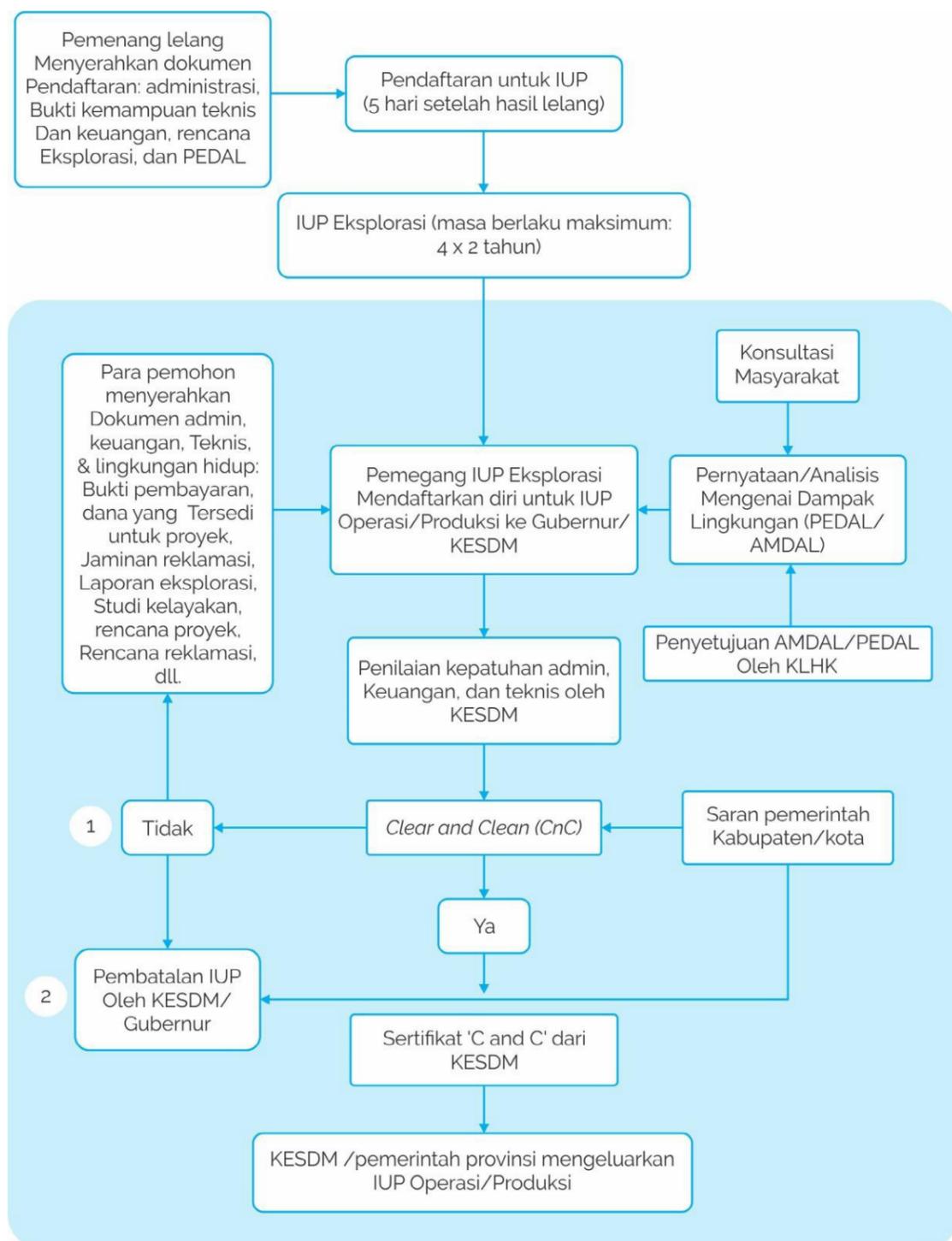
Undang-Undang 4/2009 menyatakan bahwa setelah pelaksanaan Undang-Undang, Kontrak Kerja yang berlaku untuk mineral dan batubara (PKP2B) dapat terus beroperasi sampai batas waktu berlakunya. Sebagai bagian transisi dan rekonsiliasi izin yang ada, Pemerintah juga mensyaratkan Kuasa Pertambangan (KP) yang berlaku untuk dikonversi menjadi IUP tanpa lelang pada tahun 2010, sedangkan permohonan KP yang didaftarkan sebelum dikeluarkannya Undang-Undang 4/2009 akan diproses sebagai IUP tanpa lelang. Namun, dalam prakteknya, konversi KP menjadi IUP terus terjadi setelah 2010. Beberapa IUP Eksplorasi dikeluarkan pada tahun 2014 dengan skema ini (komunikasi pribadi dengan para pejabat kantor pertambangan tingkat provinsi).



**Gambar 2.2**  
Bagan Alur Proses Penentuan/Alokasi Wilayah Pertambangan



**Gambar 2.3**  
Bagan Alur Pelelangan WIUP Mineral dan Batubara



Gambar 2.4

Bagan Alur Proses Pemberian IUP Eksplorasi dan IUP Operasi-Produksi (di dalam kotak biru)

Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisis risiko menggunakan metode MACRA (Nest, 2016) yang dibuat oleh Transparency International untuk penelitian ini. Tinjauan literatur mengenai Undang-Undang, peraturan, laporan, studi kasus, dan dokumen lain yang relevan juga dilakukan sebelum dan selama pengumpulan data.

Data dikumpulkan melalui wawancara terbuka dan mendalam dan diskusi kelompok terarah dengan para ahli dan individu yang memahami industri pertambangan, pemberian izin, dan dampaknya (lihat Tabel 1 di bawah ini). Pertanyaan-pertanyaan untuk wawancara dibuat berdasarkan panduan yang disediakan oleh metode MACRA dan informasi yang didapatkan dari analisis literatur.

### 3.1 Para Pemangku Kepentingan dan Responden

Responden yang ditargetkan dan sumber informasi diidentifikasi dengan lebih dahulu mempelajari dokumen dan informasi yang relevan yang didapatkan melalui diskusi dengan para peneliti di dalam industri pertambangan, lembaga pemerintah, dan masyarakat sipil, termasuk media. Empat puluh empat responden merupakan para ahli, dalam hal Undang-Undang pertambangan dan lingkungan hidup, praktek industri pertambangan, termasuk eksplorasi dan pemberian izin, isu masyarakat yang terdampak oleh pertambangan, advokasi untuk transparansi dan akuntabilitas di industri pertambangan, dan gerakan anti-korupsi juga diwawancarai selama periode studi, baik wawancara per orang maupun kelompok. Para pemangku kepentingan termasuk para pejabat pemerintah di tingkat nasional dan provinsi, para penambang, para pemegang IUP, beberapa asosiasi profesional di sektor pertambangan, beberapa mantan manajer perusahaan tambang yang sudah pensiun, berbagai organisasi masyarakat sipil, wartawan dan akademisi. Masing-masing kelompok pemangku kepentingan dan jumlah perwakilan mereka dalam studi dituliskan di dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1 Kelompok pemangku kepentingan dan jumlah responden dari setiap kelompok

Kelompok pemangku kepentingan	Jumlah responden	Persentase (%) dari total
Pemerintah	10	23
Industri pertambangan (manajer perusahaan, pekerja, atau pemilik dan asosiasi profesional)	12	26
Masyarakat Sipil (termasuk manajer yang sudah pensiun dan LSM)	15	34
Universitas/Akademisi	4	10
Pengacara / Konsultan	1	2
Media (Wartawan)	2	5
<b>Total</b>	<b>44</b>	

## 3.2 Pengumpulan Data

### 3.2.1 Wawancara Mendalam - Individual

Dua belas wawancara mendalam dilakukan dengan para pemangku kepentingan untuk penentuan ruang lingkup, pemetaan proses pemberian izin dan konteksnya, identifikasi kesenjangan proses antara peraturan resmi dan prakteknya di lapangan, kerentanan, dan risiko korupsi yang mungkin terjadi dan dampaknya, juga validasi nilai risiko dan dampak di akhir pengumpulan data studi. Wawancara individual pada dasarnya diperlukan untuk mendapatkan informasi dari para responden yang tidak dapat hadir di dalam diskusi kelompok karena jadwal mereka tidak sesuai dengan diskusi kelompok, namun pandangan atau wawasan mereka penting.

### 3.2.2 Diskusi kelompok terarah

Lima diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion*, FGD) diadakan dengan para profesional pertambangan, asosiasi profesional industri pertambangan, dan organisasi masyarakat sipil untuk menyempurnakan batasan ruang lingkup di awal studi, untuk mengumpulkan data (termasuk pemetaan proses dan konteks pemberian izin/lisensi), menilai kerentanan, mengidentifikasi risiko korupsi, kemungkinannya, dan dampaknya seperti yang dijelaskan oleh Perangkat MACRA. Empat diskusi kelompok terarah tambahan dilakukan di Kendari, Samarinda dan Jakarta untuk melakukan verifikasi penilaian risiko korupsi.

Diskusi kelompok terarah dipilih sebagai metode yang sering digunakan dalam studi ini karena kelebihan dibandingkan dengan metode survei tradisional (kuesioner) saja atau wawancara individual; kelebihan dari metode ini, antara lain, karena kekayaan data yang diambil dari interaksi antara para responden dan para ahli saat diskusi kelompok terarah berlangsung. Tidak hanya fakta didapatkan, namun juga nuansa (seperti persepsi, nilai, konteks).

Penyidik utama atau primary investigator (PI) dari penelitian ini berperan sebagai fasilitator di dalam diskusi kelompok terfokus. Seorang asisten penelitian atau research assistant (RA) hadir di setiap diskusi untuk mendampingi PI dengan membuat catatan, mengamati diskusi, dan melakukan hal-hal teknis lainnya.

### 3.2.3 Kelompok Penasehat

Kelompok penasehat terdiri dari seorang ahli dalam hal pertambangan Indonesia dan hukum lingkungan hidup, dan seorang auditor pertambangan dengan pengalaman luas bekerja di dalam industri ekstraktif di Indonesia. Kami berkonsultasi dengan para anggota penasehat secara individual, khususnya untuk mendampingi dalam menentukan ruang lingkup dari studi ini dan meninjau hasilnya.

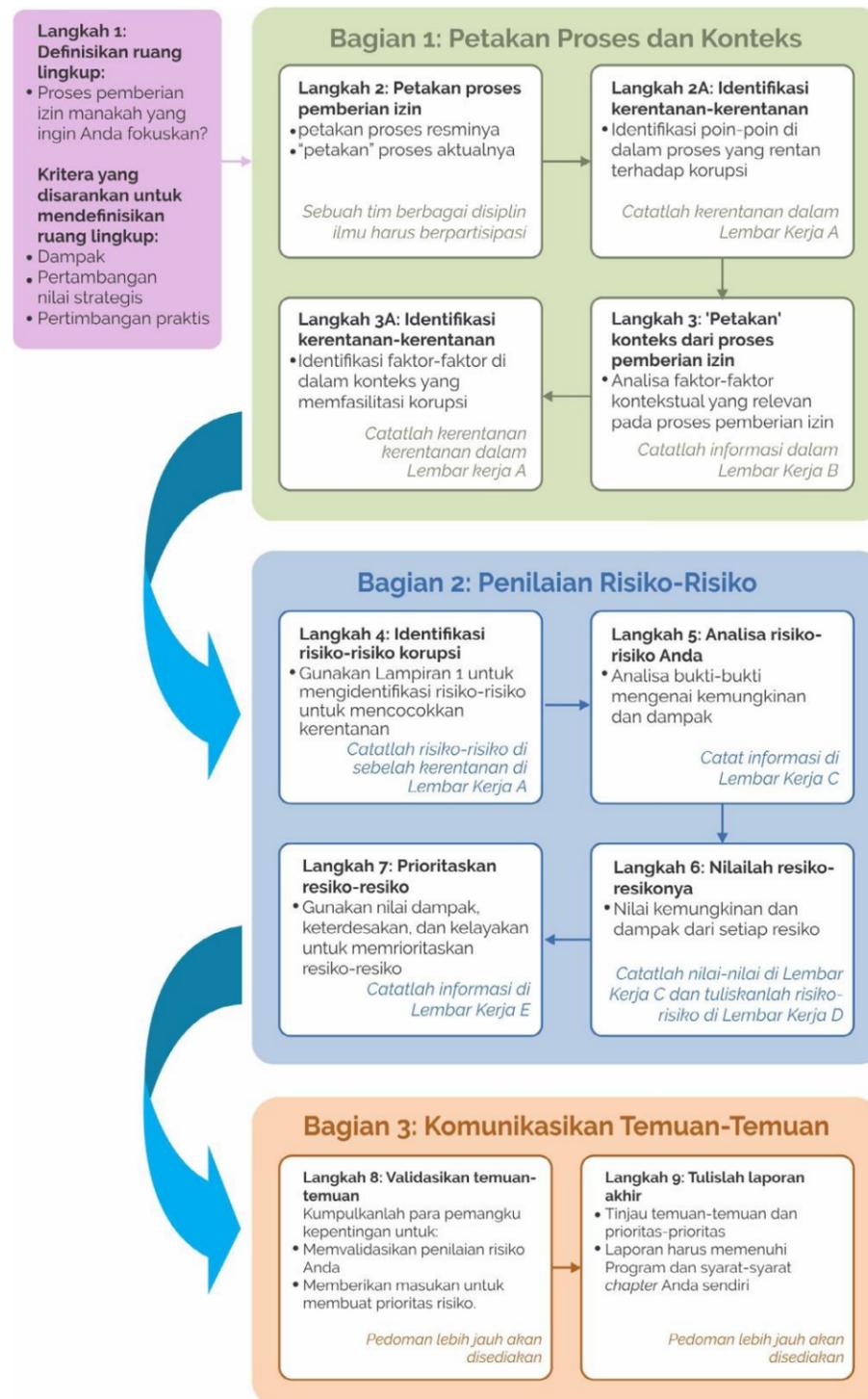
## 3.3 Perangkat MACRA

Analisis di dalam laporan ini menggunakan metode penelitian yang ada dalam Perangkat Mining Awards Corruption Risk Assessment (MACRA) Transparency International (Nest 2016). Perangkat MACRA dibuat oleh seorang ahli independen yang diminta oleh Transparency International untuk menyediakan sebuah metodologi yang konsisten, jelas dan kuat untuk mengidentifikasi dan menilai risiko korupsi di dua puluh negara yang berpartisipasi dalam Program M4SD.

Bagian pertama dari penilaian risiko meliputi pengumpulan dan analisis data. Perangkat MACRA memberikan pedoman bagi para pengguna untuk membuat peta proses pemberian izin seperti yang tertera di dalam Undang-Undang, pedoman resmi dan kebijakan. MACRA juga mengarahkan para pengguna untuk mengumpulkan informasi mengenai implementasi tahapan pemberian izin dan faktor kontekstual yang relevan. Lalu, para pengguna dapat menganalisa ketiga aspek dari pemberian izin pertambangan untuk mengidentifikasi kerentanan terhadap korupsi yaitu: tahapan sesuai aturan (proses), praktek sesungguhnya, dan konteks. Kerentanan bersifat sistemik, dari segi aturan, kelembagaan atau kelemahan lainnya yang dapat menciptakan risiko korupsi, yang dapat menimbulkan berbagai peluang terjadinya tindakan korupsi dan luput dari pemeriksaan sehingga merusak/melemahkan cara pemberian lisensi, izin dan kontrak yang sesuai hukum, kepatuhan pada aturan dan etika. Bagian kedua dari perangkat ini menginstruksikan para pengguna untuk mengidentifikasi dan menilai risiko korupsi tertentu yang diciptakan oleh kerentanan tersebut. Perangkat ini terdiri dari 89 risiko umum yang berkaitan dengan lima kategori faktor risiko yang berbeda-beda, yaitu risiko korupsi yang berasal dari: 1. Rancangan tahapan pemberian izin (*process-design*), 2. praktek dari proses (*process-practice*), 3. faktor kontekstual (*contextual factors*), 4. Mekanisme akuntabilitas (*responses-accountability*), dan 5. Respon hukum dan yudisial terhadap korupsi (*responses-legal*)

Para pengguna dapat mengadopsi atau memodifikasi risiko umum, atau membuat sebuah risiko baru yang lebih cocok dengan keadaan yang dihadapi. Lalu, para pengguna menilai setiap risiko korupsi dengan menganalisa bukti kemungkinan munculnya risiko tersebut dan kemungkinan dampaknya. Tahapan terakhir adalah pembuatan prioritas risiko. Risiko yang dinilai sebagai risiko prioritas TI-Indonesia adalah risiko korupsi yang ingin dimitigasi atau dikelola oleh TI-Indonesia. Hasil dari penilaian risiko inilah sebagai bahan utama untuk menentukan risiko yang akan dikelola, namun hal yang lain, seperti kapasitas TI-Indonesia untuk menindaklanjuti, sumber daya yang dibutuhkan dan peluang kerja sama di antara para pemangku kepentingan juga perlu dipertimbangkan.

Perangkat MACRA dibangun berdasarkan pengalaman Transparency International dalam menilai risiko korupsi di bidang-bidang lain, seperti Sistem Integritas Nasional dan perangkat lainnya dalam sektor pertambangan dan ekstraktif, berbagai alat ukur (indeks) dan para ahli dari berbagai lembaga kerja sama multilateral, organisasi non-pemerintah dan organisasi internasional besar dan badan industri yang menyediakan umpan balik yang berharga dalam pembuatan Perangkat MACRA.



**Gambar 3.1**  
Bagan Alur Metode MACRA yang Digunakan di Dalam Studi (Nest, 2016)

### 3.3.1 Penilaian proses pemberian izin dan analisis kontekstual

Bagian pertama dari Perangkat MACRA meliputi analisis konteks politik, ekonomi, sosial, dan teknik (PEST) dalam operasi industri pertambangan di Indonesia. Analisis PEST dirangkum di dalam Tabel 2. Pemetaan proses pemberian izin yang resmi dan membandingkannya dengan prakteknya di lapangan dilakukan dengan cara menyajikan kepada para pemangku kepentingan, bagan alur dari proses IUP yang dibuat mengikuti ketentuan-ketentuan Undang-Undang 04/2009, Peraturan Pemerintah No 22/2010, Peraturan KESDM no 28/2013 tentang penentuan wilayah pertambangan, pelelangan wilayah pertambangan dan penerbitan IUP Eksplorasi (lihat Gambar 2.2, Gambar 2.3, Gambar 2.4). Para pemangku kepentingan diminta untuk memberikan komentar atas bagan alur, membuat koreksi jika diperlukan, membandingkannya dengan praktek, dan mengidentifikasi kerentanan di dalam proses yang mungkin menyebabkan risiko korupsi. Kerentanan yang diidentifikasi di dalam sistem pemberian izin lalu akan diterjemahkan ke dalam risiko korupsi. Kerentanan ini lalu akan dicatat dan digolongkan berdasarkan tahapan yang ditemui, DMA untuk proses penentuan wilayah pertambangan, AMA untuk pelelangan wilayah pertambangan, dan IUP untuk tahapan pemberian IUP.

**Tabel 2** Analisis politik, ekonomi, sosial, dan teknis sektor pertambangan dan perizinan pertambangan di Indonesia

Faktor-faktor politis	
1.	<p>Apa dampak penguatan demokrasi di dalam tata kelola dalam industri pertambangan dan dalam pemberian lisensi pertambangan di Indonesia setelah 1998 ?</p> <p>Masyarakat lebih tertarik dengan bagaimana kontrak kerja pertambangan diberikan dan bagaimana hal tersebut berkontribusi terhadap ekonomi. Ada peningkatan permintaan terhadap keterbukaan proses dan hasil keuangan yang diterima oleh negara dan masyarakat. Penguatan demokrasi di dalam negeri juga tercermin dengan adanya partisipasi masyarakat sipil yang lebih kuat di dalam pembangunan negara, termasuk di dalam sektor pertambangan.</p> <p>Rujukan: (Williams, 2016)</p>
2.	<p>Apa saja dampak distribusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, mulai 1998, dalam hal pengelolaan sumber daya-sumber daya pertambangan dan pemberian izin pertambangan. Apakah pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kapasitas teknis dan kelembagaan.</p> <p>Antara tahun 1999 dan 2010 pemerintah daerah (bupati/walikota) dan provinsi (gubernur) diberikan kekuasaan untuk mengelola sumber daya pertambangan di wilayah mereka, termasuk mengeluarkan kontrak karya pertambangan/hak pertambangan dalam wilayah yurisdiksinya. Dengan tata kelola keuangan yang didesentralisasi dan pembagian penerimaan, pemerintah kabupaten/kota juga didorong untuk menciptakan penerimaan daerah dengan mengundang lebih banyak penanam modal ke wilayah mereka, termasuk dari industri pertambangan. Dalam periode ini, izin/lisensi pertambangan diberikan tanpa lelang, keseluruhannya berjumlah 10.000 izin, lebih dari 40 % -nya lalu dinyatakan tidak jelas dan tidak bersih atau <i>non-Clear and Clean</i> (CNC) dan harus dicabut di tahun 2016.</p> <p>Terlepas dari kewenangan otonomi mereka, sumber daya manusia, kapasitas teknis dan kelembagaan pemerintah kabupaten/kota masih lebih rendah dibandingkan dengan pemerintah pusat. Hal ini, sering menyebabkan pembuatan keputusan, pengendalian dan pengelolaan menjadi buruk, akibat kurangnya akuntabilitas dan pengawasan terhadap kekuasaan yang diberikan kepada kepala daerah, khususnya tingkat bupati atau walikota. Untuk mitigasi isu ini, banyak wewenang eksekutif di tingkat kabupaten/kota ditarik kembali ke tingkat yang lebih tinggi</p>

	<p>yaitu tingkat pemerintah provinsi, melalui Undang-Undang no 23 / 2014. Juga termasuk wewenang yang diberikan kepada pemerintah provinsi untuk membatalkan berbagai IUP non-CNC. Sekalipun demikian, pembatalan dari IUP-IUP juga menghadapi berbagai tantangan hukum. Beberapa perusahaan dengan IUP-IUP non-CNC saat ini menuntut pemerintah karena membatalkan IUP-IUP mereka.</p> <p>Rujukan: (Nasution, 2016; Rinaldi dkk., 2007; Saputra, 2012)</p>
3.	<p><i>Apa saja dampak-dampak pemilihan umum langsung terhadap tingkat korupsi di dalam proses izin pertambangan.</i></p> <p>Desentralisasi proses demokratisasi di Indonesia meliputi pemilihan kepala daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota (PILKADA) secara langsung. Walaupun hal ini secara politik diterima dengan baik, namun pemilihan langsung juga lebih membebani para calon dari segi biaya. Alokasi anggaran dari pemerintah nasional untuk PILKADA sering kali terbatas, sedangkan akuntabilitas, kontrol dan pengawasan dana kampanye yang disumbangkan kepada para kandidat politik masih lemah. Wawancara yang dilakukan dengan para petugas dan eksekutif pertambangan menyingkap bahwa para kandidat politik dapat memeras sumbangan dari para pemegang IUP atau para pemohon IUP untuk mendukung kampanye mereka dengan imbalan berupa janji pemihakan (favoritism) di masa depan atau perlakuan istimewa di dalam proses IUP jika mereka terpilih.</p> <p>Rujukan: Komunikasi pribadi dengan para pekerja perusahaan pertambangan di Jakarta, 9 Februari, 17 Maret dan 24 Mei). <i>Paper-paper</i> dari Jurnal (Nahar, 2017; Nahar dkk., 2017; Yuntho, 2016)</p>
4.	<p><i>Apakah ada arah (vision) yang jelas dari negara untuk pembangunan industri pertambangan dan bagaimana visi tersebut dapat menggambarkan kontribusinya bagi pembangunan sosial dan ekonomi negara?</i></p> <p>Sekalipun tujuan nasional yaitu pertambangan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia telah dinyatakan di dalam Undang-Undang Dasar negara, namun tidak ada visi yang jelas dan ringkas dari pemerintah untuk pembangunan industri pertambangan dan kontribusinya terhadap pembangunan sosial dan ekonomi negara ini (IAGI -MGEI).</p> <p>Rujukan: Komunikasi pribadi dengan seorang CEO perusahaan pertambangan yang sudah pensiun dan Asosiasi Penambang Indonesia di Jakarta, 5 April, 2017, beberapa asosiasi profesi pertambangan/eksplorasi lainnya pada tanggal 17 Maret, 2017 dan para direktur dari perusahaan pertambangan lainnya pada tanggal 24 Mei 2017.</p>
5.	<p><i>Seberapa stabil rezim peraturan pertambangan di Indonesia?</i></p> <p>Undang-Undang Pertambangan Indonesia diberlakukan pada tahun 2009 dan menggantikan Undang-Undang Pertambangan 1967. Beberapa bagian dari Undang-Undang tersebut telah mengalami <i>judicial review</i> (sembilan kali) dan lalu diamandemen dengan keputusan Mahkamah Konstitusi. Sudah ada pembicaraan tentang rencana penggantian Undang-Undang tersebut. Peraturan pelaksana dari Undang-Undang, yaitu Peraturan Pemerintah mengenai pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, pertama kali dipublikasikan pada tahun 2010 dan telah direvisi empat kali semenjak itu.</p> <p>Rujukan: (Aditya, 2012) (Sipil, 2016) (Article33, 2016)</p>

6.	<p><i>Seberapa aman hak kepemilikan atau perjanjian kontrak di Indonesia?</i></p> <p>Undang-Undang Pertambangan 2009 mensyaratkan bahwa setiap proyek pertambangan dalam mendapatkan IUP harus melalui pelelangan. Ini merupakan perubahan yang signifikan dari sistem Kontrak Karya yang terbit sebelum tahun 2009, yang tidak membutuhkan pelelangan. Undang-Undang tersebut menetapkan bahwa Kontrak Karya yang masih ada sekarang boleh beroperasi sampai masa kontraknya habis. Peraturan pelaksana yang dikeluarkan setelah itu, mungkin saja berdampak pada Kontrak Karya yang ada atau kuasa-kuasa pertambangan yang dikeluarkan sebelum 2009. Ada kekhawatiran akan ditariknya kuasa-kuasa pertambangan yang dikeluarkan sebelum 2009.</p> <p>Karena tidak lengkapnya sistem kadaster di Indonesia, kemungkinan ada ketidakpastian mengenai hak-hak kepemilikan, status dan batas dari bidang tanah, seperti hak ulayat/adat, atau batas wilayah yang dilindungi untuk konservasi, atau adanya tumpang tindih antara hak yang satu dengan hak lain.</p> <p>Rujukan: Survei Tahunan Fraser Institut terhadap Perusahaan Pertambangan 2016-2017 (Jackson dkk., 2017; Jackson dkk., 2016) Makalah jurnal (Spiegel, 2012)</p>
7.	<p><i>Seberapa kuat gerakan pemberantasan korupsi yang dipimpin oleh KPK?</i></p> <p>Dalam beberapa dekade sebelumnya, wacana anti-korupsi di Indonesia telah didominasi oleh beberapa lembaga anti-korupsi, meliputi : KPK, organisasi masyarakat sipil dan sistem peradilan. Walaupun banyak kritik, KPK khususnya, telah sukses mewacanakan hal ini, KPK telah berhasil menghukum banyak koruptor besar yang sebelumnya tidak tersentuh, termasuk para menteri dan gubernur dan mengembalikan aset yang dicuri. Sehubungan dengan sektor pertambangan dan perizinan pertambangan, KPK telah memelopori upaya untuk mengembalikan penerimaan yang hilang dan meningkatkan tata kelola di sektor ini dengan meluncurkan program koordinasi dan pengawasan (KORSUP) untuk pertambangan mineral dan batu bara. Melalui program tersebut, KPK, di antara para pemangku kepentingan lainnya, telah memberikan tekanan kepada pemerintah untuk menindaklanjuti hasil audit kepatuhan IUP.</p> <p>KPK juga telah dikenal secara luas (populer), mendapat kepercayaan publik dan dukungan yang besar, dibandingkan dengan penegak hukum lainnya di Indonesia, hal ini mencerminkan tuntutan masyarakat yang meningkat terhadap transparansi dan akuntabilitas. Sebuah survei oleh Indobarometer pada tahun 2015, contohnya, menunjukkan bahwa popularitas KPK (82%) adalah yang tertinggi di antara lembaga-lembaga pemerintah lainnya, sedangkan TNI sebesar 81% dan kantor presiden sebesar 78.6 %. Para pejabat dari dinas pertambangan tingkat provinsi mengakui bahwa ketakutan dituntut oleh KPK telah menjadi salah satu faktor utama yang mencegah para pejabat dan pelaku bisnis melakukan aktivitas korup.</p> <p>Rujukan: Wawancara dengan para Pejabat Pemerintah di kantor wilayah KESDM di Kendari, 18 April 2017 dan 12 Mei 2017 Seurvei Indobarometer seperti yang dikutip oleh Kompas.com, 10/10/2015 Makalah jurnal (Schütte, 2012)</p>

### Faktor-faktor ekonomi

8.	<p><i>Seberapa besar daya tarik untuk penanaman modal di sektor pertambangan di Indonesia?</i></p> <p>Dalam hal mineralisasi, Indonesia masih dipandang sangat menarik untuk penanaman modal, namun Indonesia berada di antara 10 negara terbawah dalam hal Indeks Persepsi Kebijakan atau <i>Policy Perception Index</i> (PPI). Ketidakpastian akan peraturan dan kebijakan dipandang sebagai hambatan dalam mewujudkan potensi pertambangan. Indeks Persepsi Kebijakan menyajikan sebuah penilaian yang menyeluruh mengenai daya tarik kebijakan sektor pertambangan dalam sebuah negara hukum (yurisdiksi), yang memotret ketidakpastian mengenai administrasi, interpretasi, dan penegakan dari peraturan yang berlaku saat ini, peraturan lingkungan hidup, duplikasi, inkonsistensi, ketidakpastian mengenai klaim sengketa lahan dan wilayah yang dilindungi, <i>database</i> geologi dan perjanjian sosial-ekonomi (Jackson dkk., 2017; Jackson dkk., 2016). Indonesia merupakan salah satu diantara negara-negara dengan peringkat terendah dalam Survei Persepsi Bank Dunia tentang Kemudahan Berusaha (<i>Ease of Doing Business</i>).</p> <p>Rujukan:</p> <p>Survei Tahunan Fraser Institut terhadap Perusahaan-Perusahaan Pertambangan 2016-2017 (Jackson dkk., 2017; Jackson dkk., 2016; Prakoso, 2017).</p> <p>Survey persepsi Bank Dunia tahun 2017 tentang kemudahan melakukan usaha, <i>Ease of Doing Business</i> (World Bank, 2017).</p>
9.	<p><i>Apa saja dampak dari desentralisasi fiskal dalam hal sistem pemberian izin pertambangan?</i></p> <p>Sebagai konsekuensi desentralisasi, alokasi anggaran ke tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota) mencerminkan penerimaan fiskal di daerah tersebut. Hal ini mendorong pemerintah provinsi dan daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah mereka agar dapat meningkatkan alokasi anggaran nasional untuk investasi publik di daerah mereka. Kurangnya kapasitas pemerintah kabupaten/kota dalam menciptakan penerimaan secara kreatif, maka eksploitasi sumber daya alam termasuk batu bara dan mineral, telah menjadi pemasukan utama untuk banyak pemerintah daerah (Duncan, 2007; Kis-Katos dkk., 2017). Hal ini dilakukan dengan mengeluarkan sebanyak mungkin IUP, terkadang dengan tidak mengindahkan prosedur hukum dan pertimbangan lingkungan hidup. Contohnya, sekitar 800 izin pertambangan dikeluarkan dalam waktu 12 bulan sampai dengan Desember 2010. Tahun-tahun pertama setelah desentralisasi juga ditandai dengan adanya peningkatan signifikan dari aktivitas pertambangan ilegal, sedangkan investasi di dalam eksplorasi permulaan (<i>greenfield</i>) dan kontribusi sektor pertambangan di dalam GDP menurun secara signifikan (Gandataruna dkk., 2011). Sangat nyata terlihat bahwa desentralisasi memiliki dampak negatif terhadap manajemen sumber daya alam di negara ini. Sebagai contoh, sebuah penelitian mengenai dampak desentralisasi terhadap tindak korupsi dalam kegiatan pembalakan liar, menemukan bahwa sekalipun desentralisasi memberikan peluang bagi kebebasan ekonomi, namun desentralisasi semakin memperburuk perilaku korupsi berupa kolusi di Kalimantan (Smith dkk., 2003)</p> <p>Rujukan:</p> <p>Makalah jurnal: (Duncan, 2007); Kis-Katos dkk., 2017); (Gandataruna dkk., 2011)</p>
10.	<p><i>Apa saja peran pertambangan dalam pembangunan infrastruktur di wilayah terpencil?</i></p> <p>Sektor pertambangan telah membantu membuka dan membangun wilayah terpencil, mendirikan berbagai infrastruktur dasar dan membangun pusat pengembangan yang baru.</p> <p>Rujukan:</p> <p>Laporan EITI (EITI, 2015)</p>

11.	<p><i>Apa peran BUMN dan BUMD dalam hal penerimaan pemerintah?</i></p> <p>BUMN atau BUMD adalah sumber penerimaan yang penting bagi pemerintah. Walaupun beberapa dari perusahaan ini telah diprivatisasi dan sudah terbuka untuk publik, namun pemerintah masih merupakan pemegang saham terbesar. Maka, penting bagi pemerintah untuk memastikan bahwa perusahaan pertambangan mereka sukses, termasuk dalam mendapatkan IUP</p> <p>Rujukan:</p> <p>Komunikasi pribadi dengan para pegawai provinsi KESDM Kendari pada tanggal 18 April dan 18 Mei 2017 dan dengan seorang mantan pekerja BUMD Kalimantan Timur di Bogor, 18 Mei, 2017</p>
<h3>Faktor-faktor sosial</h3>	
12.	<p><i>Apa saja dampak dari penguatan peran masyarakat sipil di dalam sektor pertambangan?</i></p> <p>Organisasi masyarakat sipil (CSO) memainkan peran yang penting dalam memperkuat demokrasi di Indonesia. Contohnya, kelompok advokasi yang didirikan pada tahun 1980an dan 1990an membentuk sebuah elemen penting untuk memberikan tekanan publik pada pemerintah Orde Baru di pertengahan 1990an. Penguatan demokrasi, di sisi lain, juga membawa banyak perubahan di Indonesia, termasuk peningkatan kebebasan berekspresi, kebebasan informasi, dan berkembangnya masyarakat sipil secara signifikan, termasuk pertumbuhan jumlah organisasi masyarakat sipil (Antlov dkk., 2006). Organisasi masyarakat sipil juga telah secara aktif bekerja dalam isu sektor pertambangan, termasuk dampak lingkungan hidup, perlindungan dan advokasi bagi hak-hak masyarakat adat dan masyarakat setempat, pengembangan kebijakan, tata kelola, dan akses publik terhadap informasi mengenai industri tersebut. Organisasi masyarakat sipil telah berfungsi sebagai pengawas publik bagi industri pertambangan untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansinya. Contohnya, CSO secara signifikan memberikan kontribusinya dalam program EITI dan juga dalam Program Koordinasi dan Supervisi KPK (KORSUP-KPK) di sektor mineral dan batu bara. Fungsi pengawasan publik CSO juga telah mereka lakukan, contohnya JATAM, melalui penelitian mereka terhadap penyimpangan dalam pemberian izin pertambangan di Kalimantan Timur, menghasilkan penarikan kembali 11 IUP. CSO juga telah sangat terlibat dalam wacana mengkritisi amandemen Undang-Undang No. 4/2009.</p> <p>Rujukan:</p> <p>Wawancara dengan seorang koordinator JATAM di Jakarta pada tanggal 30 April, 2017 Kliping berita (KaltimPost, 2014; Kompas, 2014).</p>
13.	<p><i>Apakah masyarakat yang terkena dampak pertambangan dilibatkan dalam konsultasi pengembangan proyek pertambangan atau proses pemberian izin?</i></p> <p>Pelibatan masyarakat dalam proses konsultasi dan persetujuan masyarakat tidaklah wajib dalam peraturan penentuan wilayah pertambangan, namun wajib dalam proses AMDAL maka dari itu wajib juga dalam proses pemberian izin. Namun, tidak ada ukuran jelas mengenai kualitas dan kuantitas keterlibatan masyarakat. Contohnya, perusahaan hanya dapat melibatkan para ketua/tokoh masyarakat (seperti kepala desa) di dalam prosesnya, namun belum tentu mereka dapat mewakili persetujuan atau pendapat masyarakat. Tidak ada juga uji tuntas (<i>due diligence</i>) atas informasi mengenai proses konsultasi masyarakat dan hasilnya yang dipaparkan di dalam dokumen yang dilaporkan.</p> <p>Rujukan:</p> <p>Wawancara dengan CSO yang mengkhususkan diri dalam advokasi masyarakat yang terdampak pertambangan di Samarinda, 9 April 2017 dan diskusi kelompok terfokus dengan CSO di Samarinda pada tanggal 15 Mei 2017 dan di Kendari 18 April 2017 dan 12 Mei 2017.</p>

### Faktor-faktor teknis

14.	<p><i>Bagaimana kapasitas teknis dan keuangan pemerintah untuk melakukan penelitian dan survei dalam menilai potensi geologi negara?</i></p> <p>Perusahaan memiliki kapasitas yang lebih tinggi dan teknologi yang lebih baik untuk melakukan survei geologis dibandingkan dengan pemerintah. Dengan demikian, survei/eksplorasi geologi untuk menentukan nilai sumber daya pertambangan negara dapat diinisiasi dan dilakukan oleh entitas swasta, bukan pemerintah.</p> <p>Rujukan:</p> <p>Komunikasi pribadi dengan para anggota dan dewan direktur asosiasi geolog dan penambang di Jakarta, 17 Maret 2017.</p>
15.	<p><i>Apakah semua otoritas pemerintah memiliki kapasitas teknis yang sama dalam proses perizinan tambang ?</i></p> <p>Pemerintah pusat dan beberapa pemerintah provinsi telah mengimplementasikan layanan e-government termasuk sistem aplikasi (permohonan/pendaftaran) izin. Namun, pendaftaran manual dan kontak langsung antara pemohon dan penerima pendaftaran masih dilakukan terutama di provinsi yang memiliki sumber daya yang kurang.</p> <p>Rujukan:</p> <p>Komunikasi pribadi dengan para pegawai pemerintah di kantor wilayah KESDM di Samarinda dan Balikpapan pada tanggal 10 April, di Surabaya tanggal 12 April, 2017 dan di Kendari tanggal 18 April 2017 dan 12 Mei 2017</p>

### 3.3.2 Penilaian risiko korupsi

Risiko korupsi diidentifikasi dengan menerjemahkan kerentanan menjadi risiko korupsi yang mungkin muncul dengan menggunakan, di antaranya, daftar risiko korupsi umum yang ditemui di dalam pemberian izin pertambangan (Lampiran 1) dalam MACRA sebagai pedoman.

Risiko korupsi yang mungkin muncul diidentifikasi menurut tahapan proses dan jenis pemberian izin yang ditemui. Proses pemberian izin ini dapat dikategorikan menjadi tiga tahapan utama:

1. Penentuan Wilayah Pertambangan atau *Determination of Mining Areas (DMA)*
2. Pelelangan Wilayah Pertambangan atau *Auction of Mining Areas (AMA)*
3. Penerbitan/pemberian IUP Eksplorasi atau *Issuance of IUP-Exploration (IUP)*

Risiko korupsi juga dikelompokkan berdasarkan jenisnya mengikuti pedoman MACRA sebagai berikut:

1. Faktor Kontekstual atau *Contextual Factors (CF)*: risiko yang berkaitan dengan konteks dalam sektor pertambangan di Indonesia, di luar proses teknis pemberian izin.
2. Tahap Desain/Perancangan atau *Process-Design (PD)*: risiko yang berkaitan dengan peluang yang berasal dari rancangan proses pemberian izin.
3. Tahap Praktek atau *Process-Practice (PP)*: risiko yang berkaitan dengan peluang yang berasal dari praktek pemberian IUP sesungguhnya.

4. Respon-Akuntabilitas atau *Responses-Accountability (RA)*: risiko mengenai mekanisme yang dirancang untuk menjaga agar para pegawai pemerintah, perusahaan pertambangan, dan yang lainnya akuntabel saat ada kekhawatiran bahwa korupsi mungkin terjadi.
5. Respon-Hukum atau *Responses-Legal (RL)*: risiko mengenai mekanisme yang ada untuk merespon tindak korupsi saat tindak korupsi dinyatakan atau diidentifikasi telah terjadi.

Berdasarkan tinjauan literatur dan informasi yang didapatkan dari berbagai wawancara, diskusi kelompok erarah, kemungkinan terjadinya setiap risiko diberikan nilai 1 sampai 5, di mana 5 berarti sebuah kejadian hampir pasti akan terjadi, 3 berarti kejadian itu mungkin terjadi, dan 1 berarti kejadian tersebut hampir pasti tidak akan terjadi. Besarnya dampak dinilai dari 4 ke 5 untuk peristiwa-peristiwa dengan dampak yang besar sampai dampak yang sangat buruk, 2-3 untuk dampak kecil sampai sedang, dan 1 untuk dampak yang tidak signifikan.

Risiko kemudian dinilai dengan cara memberi nilai pada kemungkinan dan besarnya dampak yang mungkin terjadi. Nilai-nilai risiko merupakan hasil dari perkalian antara nilai kemungkinandan nilai dampak. Matriks risiko di Gambar 3.2 menunjukkan nilai-nilai risiko dan kode warnanya.

Kemungkinan	Hampir pasti (5)	5	10	15	20	25
	Sangat mungkin terjadi (4)	4	8	12	16	20
	Mungkin terjadi (3)	3	6	9	12	15
	Kemungkinan jarang terjadi (2)	2	4	6	8	10
	Hampir tidak mungkin terjadi (1)	1	2	3	4	5
		Tidak signifikan (1)	Kecil (2)	Sedang (3)	Besar (4)	Sangat buruk (5)
Dampak						

Gambar 3.2

Matriks risiko menunjukkan nilai kemungkinan, nilai dampak dan nilai risiko yang dihasilkan. Tingkat risiko diberikan kode warna: biru = sangat rendah; hijau = kecil, kuning = sedang, jingga- merah = sangat tinggi.

### 3.3.3 Validasi temuan dan nilai risiko

Untuk meminimalisasi kesalahan dan subjektivitas yang mungkin muncul, temuan awal dan hasil dari penilaian risiko divalidasi oleh para ahli dari pemangku kepentingan. Untuk melakukannya, empat diskusi kelompok terarah telah dilakukan, dua kali dilakukan di Jakarta yaitu dengan para pemangku kepentingan dari industri dan organisasi kemasyarakatan. Empat kali diskusi, masing-masing satu di Samarinda, Kalimantan Selatan, Kendari dan Sulawesi Selatan dengan organisasi kemasyarakatan, para akademisi, dan para pegawai pemerintah daerah. Dalam diskusi kelompok terarah ini, para pemangku kepentingan diminta untuk menilai kemungkinan risiko dan dampaknya, dan memberikan komentar terhadap nilai risiko korupsi awal yang diberikan oleh Peneliti Utama (*Primary Investigator*, PI). Nilai yang diberikan oleh para pemangku kepentingan lalu dirata-ratakan di dalam setiap kelompok. Nilai rata-rata dari empat kelompok dilaporkan sebagai nilai risiko akhir.

### 3.3.4 Analisis Kontekstual

Konteks politik, ekonomi, sosial dan teknologi di mana sektor pertambangan dan sistem pemberian izin bekerja dapat mempengaruhi tata kelola dan tingkat risiko korupsi dalam pemberian izin pertambangan di Indonesia. Faktor kontekstual dapat menjadi sumber risiko dan juga bisa memperbaiki atau memperburuk risiko. Faktor kontekstual yang perlu dipertimbangkan saat menilai risiko korupsi dalam pemberian izin pertambangan di Indonesia adalah kontribusi ekonomi pertambangan, tata kelola peraturan pemberian izin pertambangan, desentralisasi wewenang pengelolaan sumber daya alam, pemilihan kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) secara langsung, penguatan peran masyarakat sipil dalam tata kelola, dan penguatan gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia. Dua faktor kontekstual pertama didiskusikan di dalam bab Latar Belakang laporan ini (Bagian 2.1 dan 2.2).

#### *Tata kelola peraturan mengenai pemberian izin pertambangan*

Kerangka hukum Indonesia untuk pertambangan yang telah dijelaskan di dalam bagian 2.2 (halaman 2) telah ditandai dengan beberapa perubahan dan revisi semenjak diberlakukannya Undang-Undang Pertambangan 2009. Undang-Undang ini telah ditinjau secara yudisial oleh Mahkamah Konstitusi 9 kali dan direvisi setelahnya. Revisi meliputi penghapusan luasan minimum (ukuran) dari WIUP dan wewenang pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengalokasikan wilayah pertambangan. Peraturan Pemerintah no. 23/2010 mengenai pengelolaan tambang mineral dan batubara juga telah direvisi empat kali, dengan revisi terakhir berupa Peraturan Pemerintah no 1/Januari 2017. Selain beberapa perubahan dan revisi terhadap Undang-Undang tersebut dan peraturan pelaksanaannya, keterlambatan dalam mengeluarkan peraturan pelaksana dan kurangnya kejelasan peraturan yang dikeluarkan, meningkatkan kerumitan peraturan sektor pertambangan di Indonesia (Lucarelli, 2010; O Callaghan, 2010). Persepsi terhadap ketidakpastian peraturan dapat memperburuk iklim penanaman modal negara ini dan kepercayaan dari negara lain (Jackson dkk., 2017; Jackson dkk., 2016; Bank Dunia, 2017), meningkatnya risiko korupsi (Devi dkk., 2013) dan kerusakan lingkungan hidup (Spiegel, 2012). Kemungkinan amandemen terhadap Undang-Undang memperbesar kekhawatiran, bagi penanam modal (O Callaghan, 2010) maupun bagi masyarakat sipil (Masyarakat Sipil, Advokasi RUU Minerba, 2016).

### *Desentralisasi*

Sebelum 1999, kerangka peraturan pertambangan dikelola dengan sistem administrasi pertambangan yang terpusat. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang 22/1999 dan diikuti dengan Undang-Undang 32/2001 mengenai Pemerintah daerah, sebagian besar wewenang didelegasikan ke pemerintah daerah, termasuk mengenai pengelolaan konsesi pertambangan. Dikombinasikan dengan Undang-Undang 25/1999 mengenai keseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah dan Undang-Undang 34/2001 mengenai pajak dan retribusi daerah, desentralisasi memberikan pemerintah daerah kapasitas untuk meningkatkan penerimaan daerah dengan mengenakan pajak baru dan mengeluarkan izin pertambangan baru atau izin ekspor baru (Devi dkk., 2013; Gandataruna dkk., 2011).

Walaupun upaya untuk meningkatkan pembangunan daerah melalui desentralisasi perlu dibanggakan, sayangnya, desentralisasi juga memiliki dampak buruknya juga. Kurangnya kapasitas kelembagaan, buruknya praktek administrasi dan pengelolaan, kurangnya koordinasi di antara para pegawai pemerintah, menyebabkan eksploitasi sumber daya mineral yang tak terbendung dan sangat buruk untuk menghasilkan pendapatan daerah yang lebih banyak. (Dixon dkk., 2009; Duncan, 2007; Gandataruna dkk., 2011; Kis-Katos dkk., 2017). Contohnya, sekitar 800 izin pertambangan dikeluarkan dalam kurun waktu 12 bulan sampai dengan Desember 2010. Beberapa tahun pertama sejak mulainya desentralisasi juga ditandai dengan adanya peningkatan aktivitas pertambangan ilegal, sedangkan penanaman modal di eksplorasi permulaan (*greenfield*) dan bagian sektor pertambangan di dalam GDP turun secara signifikan (Gandataruna dkk., 2011). Jelas, desentralisasi memiliki dampak negatif terhadap pengelolaan sumber daya alam di negara ini. Sebagai contoh, sebuah penelitian mengenai dampak desentralisasi terhadap korupsi dalam kegiatan pembalakan liar, mengungkapkan bahwa walaupun desentralisasi memberikan peluang untuk kebebasan ekonomi, desentralisasi juga memperburuk korupsi dalam bentuk kolusi, hal ini terjadi di Kalimantan (Smith dkk., 2003).

Untuk membatasi sejumlah dampak negatif akibat ketidaksiapan desentralisasi, Undang-Undang 23/2014 mengenai Pemerintah Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang 32/2001. Undang-Undang Pemerintah Daerah yang baru ini menarik kembali wewenang yang telah diberikan pada pemerintah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan sumber daya pertambangan ke tangan pemerintah provinsi. Semenjak itu, pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki wewenang untuk memberikan izin pertambangan, walaupun mereka masih memiliki wewenang untuk mengendalikan dampak lingkungan hidup pertambangan di kabupaten/kota mereka.

Pemerintah provinsi pada dasarnya memiliki kapasitas dan tata kelola yang lebih kuat dibandingkan dengan pemerintah kabupaten/kota, yang memberikan harapan baru untuk pengelolaan sumber daya pertambangan yang lebih baik di tingkat daerah. Namun, hal ini bukan berarti bahwa rezim desentralisasi yang baru terbebas dari masalah dan praktek korupsi. Kurangnya pengawasan pemerintah pusat, kurangnya koordinasi vertikal dengan pemerintah pusat dan pengawasan publik terhadap wewenang dan tata kelola pemerintah provinsi dapat membuka peluang inefisiensi dan praktek korupsi (O Callaghan, 2010; PWC, 2012). Gubernur Sulawesi Tenggara, contohnya, saat ini diadili dalam pengadilan korupsi, dituduh secara ilegal mengalokasikan wilayah pertambangan dan mengeluarkan izin pertambangan yang dapat menguntungkan diri sendiri dan perusahaan pertambangan (Sutari, 2016; Yuntho, 2016). Dalam

kasus lain, kepala Kantor Wilayah Pertambangan Sumatra Utara baru-baru ini ditangkap oleh KPK sedang menerima suap dari perusahaan pertambangan.

### *Pemilihan langsung pemerintah provinsi dan kabupaten/kota*

Pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia dilakukan pertama kali pada tahun 2007 di bawah Undang-Undang No. 22/2007 mengenai pemilihan umum, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 15/2011. Pada tahun 2015, pemilihan pemerintah daerah dilakukan secara serentak di seluruh negeri dan hal ini akan dilaksanakan kembali pada tahun 2017. Walaupun hal ini adalah tanda perkembangan demokrasi di Indonesia, pemilihan langsung dan serentak untuk memilih pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mahal biayanya dan memiliki tantangan- tantangan baru di masyarakat (Irwan, 2015).

Dengan terbatasnya subsidi negara bagi partai politik, pengumpulan dana terselubung meningkat secara signifikan, menyebabkan korupsi politik (Mietzner, 2007; Rumesten, 2014). Wawancara dengan para penambang mengindikasikan bahwa biaya korupsi politik berfluktuasi sesuai dengan siklus pemilihan, dan meningkat mendekati saat pemilihan. Hal ini juga dikatakan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil (Nahar dkk., 2017). Para kandidat politik atau partai dapat secara terselubung mengumpulkan dana kampanye dari perusahaan dengan imbalan berupa perlakuan istimewa di masa yang akan datang, termasuk dalam pemberian izin pertambangan.

### *Penguatan peran-peran masyarakat sipil dalam tata kelola*

Organisasi masyarakat sipil (CSO) memainkan peran yang signifikan dalam memperkuat demokrasi di Indonesia. Contohnya, berbagai kelompok advokasi yang didirikan pada tahun 1980an dan 1990an membentuk elemen penting dalam memberikan tekanan publik kepada pemerintah Orde Baru di pertengahan 1990an. Penguatan demokrasi, di sisi lain, juga membawa banyak perubahan di Indonesia, termasuk meningkatnya kebebasan berekspresi dan informasi, dan pertumbuhan yang signifikan di masyarakat sipil, termasuk pertumbuhan jumlah organisasi masyarakat sipil (Antlov dkk., 2006). Menurut Kementerian Dalam Negeri, ada sekitar 65.000 organisasi masyarakat sipil yang terdaftar pada tahun 2013. Organisasi-organisasi tersebut meliputi organisasi keagamaan, serikat-serikat, organisasi berbasis etnis, asosiasi-asosiasi profesional, organisasi-organisasi komunitas, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Berbagai aktivitas LSM tersebut telah bergeser dari filantropis ke penyediaan layanan, advokasi, dan tata kelola. Organisasi masyarakat sipil juga telah secara aktif bekerja di isu pertambangan, termasuk dampak lingkungan hidupnya, perlindungan dan advokasi mengenai hak masyarakat adat dan masyarakat setempat, pengembangan kebijakan, tata kelola dan akses publik pada informasi mengenai industri tersebut. Organisasi masyarakat sipil telah berfungsi sebagai pengawas publik bagi industri pertambangan untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi. Contohnya, berbagai organisasi masyarakat sipil secara signifikan berkontribusi bagi program EITI dan juga pada koordinasi KPK dalam program koordinasi dan pengawasan untuk mineral dan batubara. Fungsi pengawasan publik dari berbagai organisasi kemasyarakatan telah ditunjukkan, misalnya, oleh JATAM dalam penyidikan mereka mengenai berbagai penyimpangan dalam Pemberian izin pertambangan di Kalimantan Timur, yang menyebabkan dicabutnya 11 IUP (wawancara dengan koordinator JATAM di Jakarta pada tanggal 30 April, 2017) (Kaltim Post, 2014; Kompas, 2014). Organisasi kemasyarakatan juga telah sangat vokal dalam wacana mengkritik amandemen UU No. 4/2009.

### *Penguatan upaya pemberantasan korupsi*

Nilai Indonesia adalah 37 dalam Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index, CPI*) tahun 2016. CPI dinilai dengan rentang 0 -100, nilai 0 berarti negara dilihat sangat korup, sedangkan 100 berarti sangat bersih. Dengan nilai ini, Indonesia masih berada di bawah nilai rata-rata dunia, yaitu 43 (TII, 2017), atau dilihat sebagai salah satu negara dengan korupsi yang besar. Namun, nilai 2016 adalah peningkatan dari nilai tahun sebelumnya, yaitu 36.

Adanya sedikit kenaikan dalam angka CPI merupakan indikasi lambatnya peningkatan gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia. Pada dekade sebelumnya, wacana anti-korupsi di Indonesia didominasi oleh badan-badan anti-korupsi seperti KPK, organisasi masyarakat sipil, dan sistem peradilan. Terlepas dari kritik yang dilontarkan, KPK secara khusus telah berhasil mewacanakan ini. KPK telah berhasil menghukum para koruptor besar yang sebelumnya tak tersentuh, termasuk para menteri dan gubernur, dan mengembalikan aset yang dicuri. Berkaitan dengan sektor pertambangan dan izin pertambangan, KPK memimpin upaya untuk mengembalikan penerimaan negara yang hilang dan meningkatkan tata kelola dalam sektor ini dengan meluncurkan sebuah Program Koordinasi dan Supervisi (KORSUP KPK) untuk pertambangan mineral dan batubara. Melalui program seperti ini KPK, di antara para pemangku kepentingan lain, telah memberikan tekanan pada pemerintah untuk menindaklanjuti hasil audit kepatuhan IUP (yang dikenal dengan audit Clean and Clear).

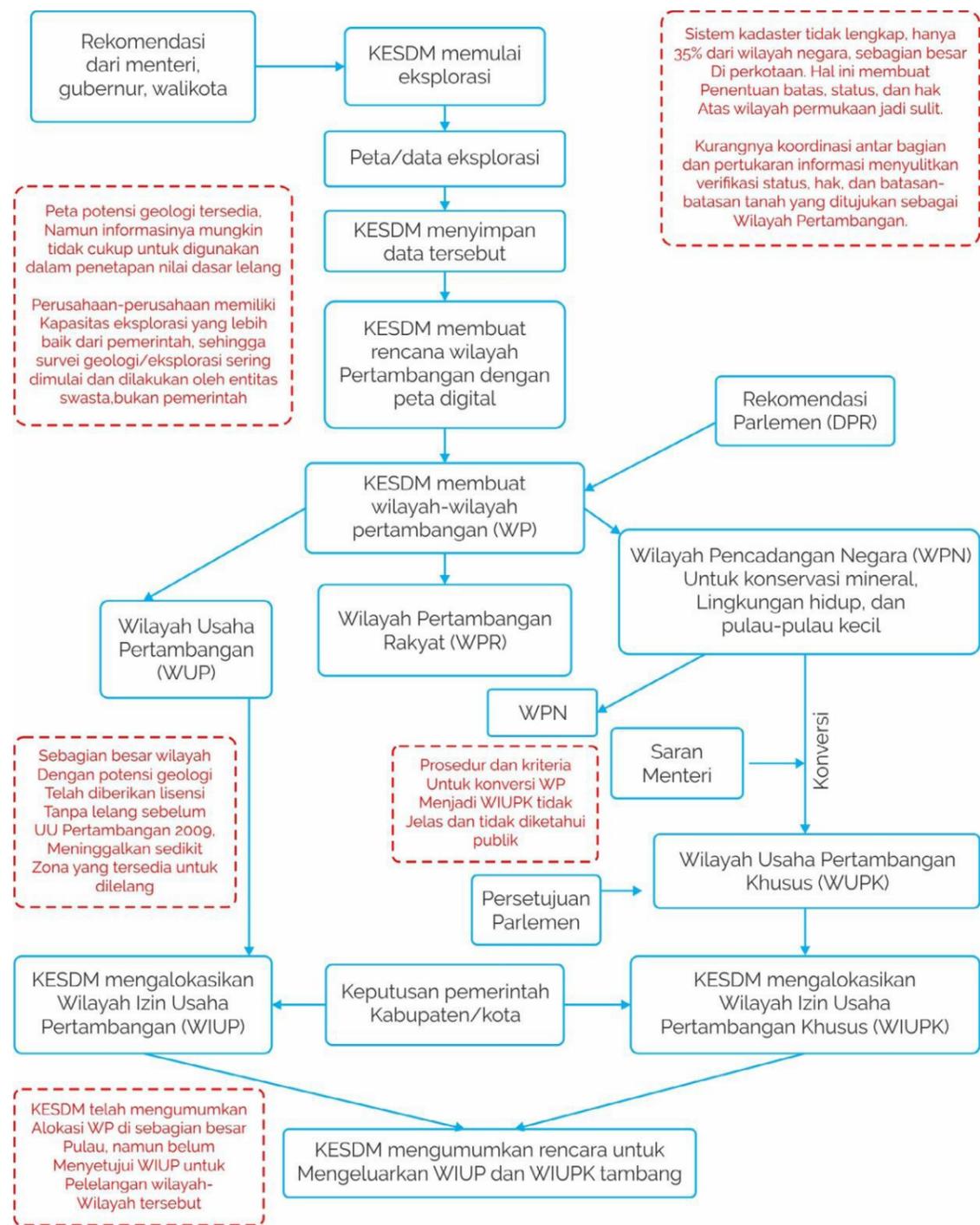
KPK juga telah mendapatkan kepercayaan dan dukungan masyarakat yang tinggi dibandingkan dengan penegak hukum lainnya di Indonesia, hal ini menunjukkan meningkatnya permintaan publik untuk transparansi dan akuntabilitas (Schütte, 2012). Para pegawai kantor wilayah pertambangan mengakui bahwa ketakutan dihukum KPK adalah salah satu faktor pencegah yang membuat para pegawai dan pelaku usaha tidak melakukan tindakan korupsi.

### 4.1 Analisis Kesenjangan

Studi ini menemukan beberapa kesenjangan antara proses pemberian izin yang resmi dan praktek sebenarnya di lapangan. Kesenjangan yang pertama dan utama adalah alokasi WIUP melalui lelang tidak pernah dilakukan semenjak dikeluarkannya UU 4/2009. Karena tidak pernah dilakukan, akibatnya, tidak mungkin menganalisa proses lelang yang sesungguhnya. Dengan demikian, analisis kesenjangan dan kerentanan di dalam proses lelang didapatkan dari informasi para pemangku kepentingan dan pengalaman mereka dalam hal perizinan di masa lalu, dan proses lelang di sektor yang lain.

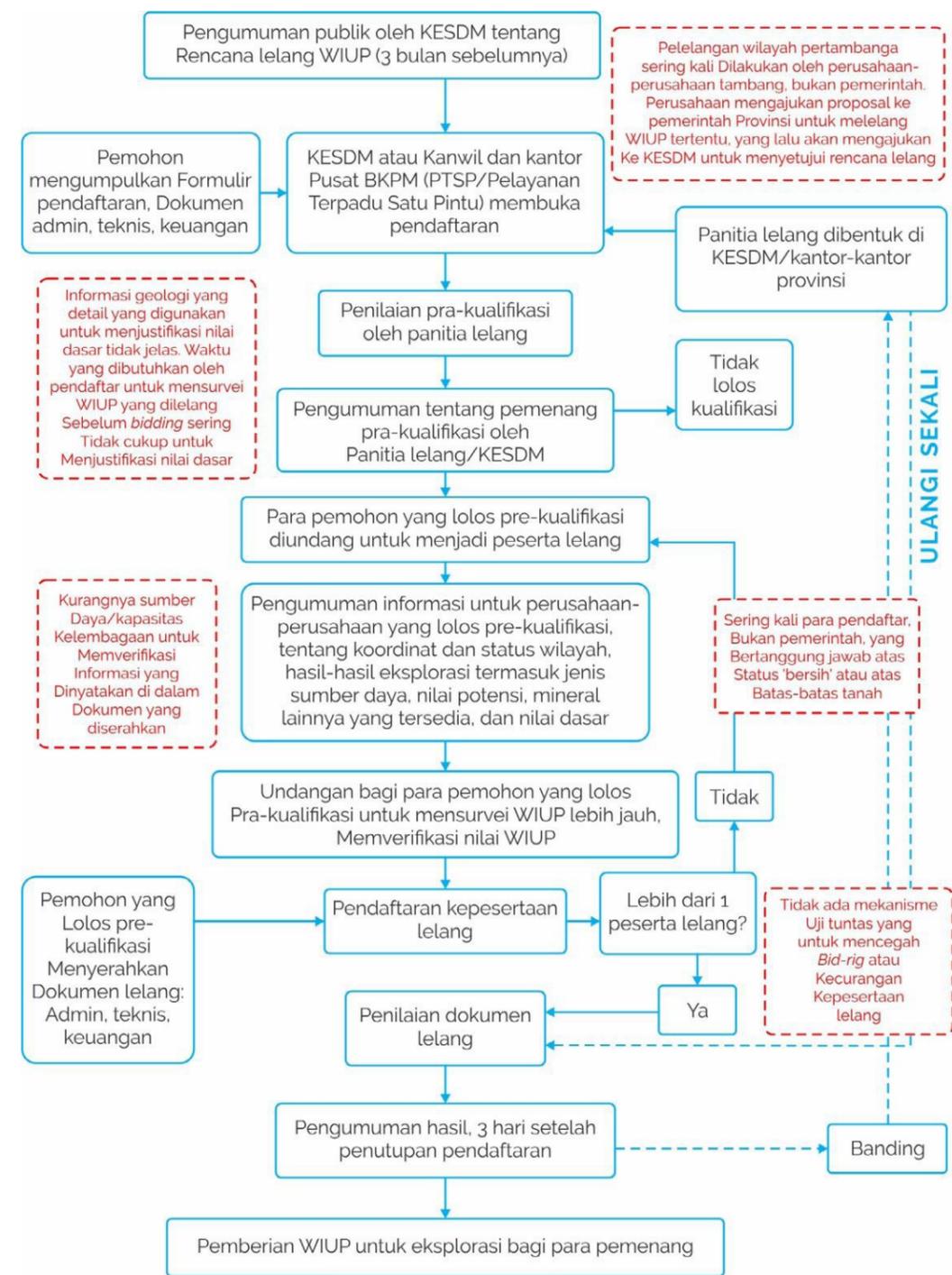
Seperti yang dapat dilihat di Gambar 4.1 sampai 4.3, kesenjangan di dalam proses DMA muncul dari setidaknya 3 (tiga) isu utama: 1) sistem informasi yang buruk mengenai nilai geologi wilayah sebagai dasar penghitungan nilai dasar lelang, 2) kurangnya kejelasan dan kepastian mengenai hak, status dan batas tanah, dan 3) kurangnya prosedur tata kelola proses ini. Di dalam AMA, kesenjangan pada dasarnya berasal dari kurangnya mekanisme untuk melakukan verifikasi informasi yang dinyatakan dalam dokumen permohonan dan lelang, dan kurangnya kejelasan dalam paket informasi untuk lelang. Studi menemukan bahwa kesenjangan dalam penerbitan dan setelah penerbitan IUP pada dasarnya terkait dengan: 1) kurangnya kejelasan mengenai status, hak, dan batasan tanah, 2) kurangnya mekanisme uji tuntas, 3) kurangnya pengawasan publik, seperti akses publik terhadap informasi mengenai IUP.

Tiga isu utama ini terlihat sebagai pola yang umum untuk kesenjangan di ketiga tahapan proses pemberian IUP: 1) kurangnya kejelasan dan kepastian mengenai hak, status, dan batasan tanah; 2) kurangnya mekanisme untuk memverifikasi informasi yang tertuang di dalam dokumen-dokumen permohonan dan lelang; 3) kurangnya akses publik terhadap informasi mengenai proses tersebut, IUP yang diberikan dan identitas penerima IUP.



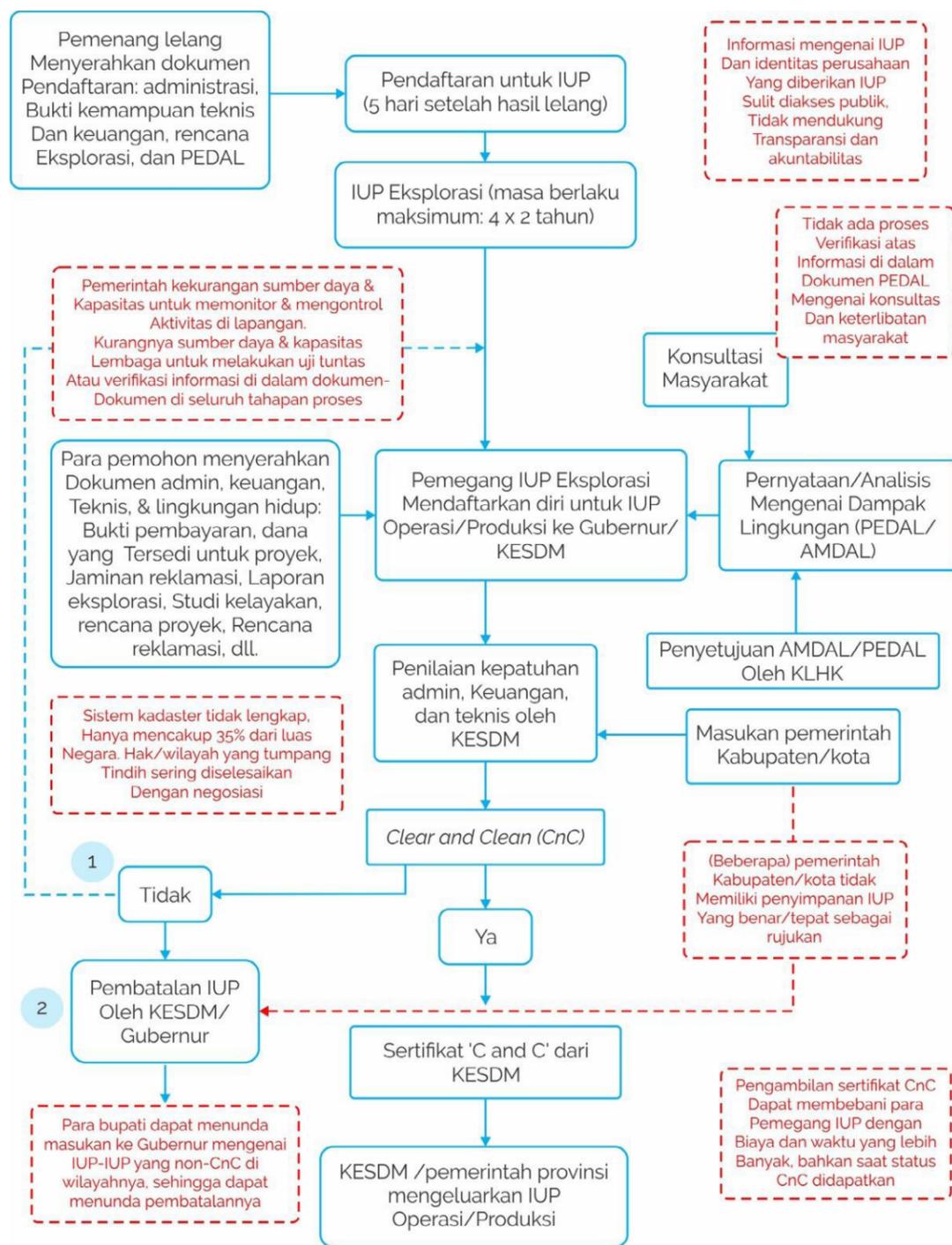
**Gambar 4.1.**

Kesenjangan antara Aturan yang Resmi dan Praktek yang Sesungguhnya Terjadi dalam Penentuan Wilayah Pertambangan untuk Eksplorasi dan Eksploitasi



**Gambar 4.2**

Proses Pelelangan Wilayah-Wilayah Pertambangan (WIUP) (UU 4/2009, Peraturan Menteri No 28/2013) dan praktek yang sebenarnya (di kotak merah)



Gambar 4.3

Proses Resmi dan yang Sesungguhnya Terjadi dalam Penerbitan IUP Eksplorasi dan Eksploitasi. Kotak merah menandakan proses yang terjadi sesungguhnya.

## 4.2 Kerentanan

Studi ini menemukan bahwa sebagian besar kerentanan berakar dari kesenjangan yang ditemukan antara praktek yang seharusnya dilakukan dan yang sebenarnya terjadi di lapangan dalam hal perizinan pertambangan, walaupun faktor kontekstual juga berkontribusi terhadap kerentanan. Kerentanan yang dihasilkan dari kesenjangan tersebut termasuk sistem yang buruk dalam memverifikasi syarat kemampuan administrasi, keuangan, dan teknis para pemohon. Banyak kasus ketidakpatuhan dan korupsi yang berhubungan dengan proses penerbitan IUP ini menunjukkan kurangnya verifikasi. Contohnya, 24% dari para pemegang IUP tidak memiliki NPWP atau hanya mendaftarkan NPWP pribadinya dan bukan NPWP perusahaan (PWYP Indonesia, dikutip oleh CNN). JATAM, sebuah organisasi kemasyarakatan yang mengkhususkan diri dalam isu pertambangan juga menemukan 11 IUP di Kalimantan Timur dimiliki oleh 2 orang, dengan alamat dan identitas perusahaan palsu. IUP tersebut lalu dibatalkan (Kaltim Post, 2014). Audit kepatuhan pada tahun 2014 juga melaporkan bahwa 40% pemegang IUP Eksplorasi tidak CnC karena, antara lain, kurangnya laporan aktivitas eksplorasi dan laporan teknis terkait karena, antara lain, kurangnya modal keuangan dan kapasitas teknis (KPK, 2015). Situasi ini ditemukan oleh para petugas selama pendaftaran IUP, kemungkinan besar karena kurangnya uji tuntas/verifikasi. Perusahaan tersebut kemungkinan menginginkan hasil hutan di wilayah tersebut, bukan hasil pertambangannya.

Sumber kesenjangan kontekstual yang paling signifikan termasuk fungsi pemerintah di dalam sektor pertambangan dan rezim peraturan. Desentralisasi kekuasaan di Indonesia telah terjadi semenjak 1999 dan telah berevolusi menjadi bentuknya seperti saat ini. Namun, desentralisasi telah ditandai dengan ketidaksiapan dan kurangnya kapasitas kelembagaan, administrasi, keuangan, dan teknis dari pemerintah daerah dan provinsi (Nasution, 2016). Namun, hal ini sering menyebabkan ketidakpastian dan ketidakefisienan, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Sebelumnya (dari 1999 hingga 2014), pengelolaan sumber daya alam, termasuk pemberian IUP, didesentralisasi ke bawah ke tingkat pemerintah kabupaten (walikota atau bupati). Euforia desentralisasi terlihat jelas dari jumlah IUP yang dikeluarkan selama periode ini oleh para walikota/ bupati. Saat ini, untuk meningkatkan sistem dan pengendalian, pemerintah provinsi bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya pertambangan, termasuk proses IUP-nya, yang berada di dalam yurisdiksi mereka, menarik wewenang dari pemerintah kabupaten/kota. Walaupun pemerintah provinsi pada dasarnya memiliki kapasitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintah kabupaten, kurangnya kapasitas kelembagaan dan teknis dari beberapa pemerintah provinsi mungkin masih ada, mengakibatkan ketidakpastian dan ketidakefisienan, yang dapat menimbulkan insentif dan peluang terjadinya korupsi.

Bersamaan dengan desentralisasi kekuasaan, desentralisasi fiskal dan pemilihan umum langsung pemerintah daerah juga menyebabkan kerentanan dalam perizinan sektor pertambangan. Desentralisasi fiskal berkorelasi positif dengan korupsi di Indonesia (Kis-Katos dkk., 2017; Saputra, 2012) karena kurangnya tata kelola, akuntabilitas, dan transparansi (Fontanella dkk., 2014). Di dalam industri pertambangan, pemerintah daerah mengeluarkan sebanyak mungkin IUP, melangkahi prosedur hukum dan pertimbangan Lingkungan hidup. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya jumlah hak pertambangan dan IUP yang diterbitkan semenjak keluarnya Undang-Undang Desentralisasi, khususnya oleh pemerintah kabupaten/kota.

Sehubungan dengan pemilihan umum langsung pemerintah daerah, karena anggaran yang terbatas oleh pemerintah nasional untuk pemilihan umum langsung pemerintah daerah, para kandidat dilaporkan telah mengumpulkan sumbangan terselubung dari para pemegang IUP atau para pemohon IUP untuk mendukung kampanye mereka dengan imbalan favoritisme di masa depan atau perlakuan istimewa di dalam proses IUP setelah mereka terpilih. Para praktisi pertambangan dalam studi melaporkan naiknya biaya operasi selama masa pemilihan umum. KPK dan organisasi masyarakat sipil melaporkan adanya kecenderungan peningkatan yang tajam atas jumlah IUP yang dikeluarkan selama periode pemilihan umum atau sesaat setelah pemilihan umum (Nahar, 2017; Satu, 2016). Studi-studi yang dilakukan ICW dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) (Ansori, 2016; Yuntho, 2016) juga menyatakan adanya hubungan antara korupsi politik dan penerbitan IUP. Praktek ini merendahkan integritas proses IUP, rezim pertambangan secara umum, akuntabilitas ekonomi dan politik dari pemerintah.

Kerentanan yang ditemukan dituliskan dalam Tabel 3 dan hasil penilaian detail dan diskusi mengenai kerentanan dan risiko korupsi dituliskan dalam Lampiran 1.

**Tabel 3.** Kerentanan dalam proses pemberian IUP Eksplorasi dan risiko korupsi yang dihasilkannya.

CF, PD, PP, RA, RL mengindikasikan jenis risiko korupsi. CF = risiko yang berhubungan dengan faktor kontekstual, PD = risiko yang berhubungan dengan rancangan proses pemberian IUP, PP = risiko yang berhubungan dengan praktek yang dilakukan di dalam proses, RA = risiko yang berhubungan dengan respon kurangnya akuntabilitas, dan RL = risiko yang berhubungan dengan kurangnya penegakan hukum atas ketidakpatuhan. IND, DMA, AMA dan IUP mengindikasikan sumber kerentanan. IND = kerentanan yang muncul dari Faktor Kontekstual, DMA menandakan proses penentuan wilayah pertambangan, AMA menandakan Pelelangan Wilayah Pertambangan, dan IUP menandakan penerbitan IUP.

Kode Kerentanan	Kerentanan	Risiko yang muncul	Kode Risiko
IND1-S	UU Pertambangan Indonesia dikeluarkan pada tahun 2009 dan menggantikan UU pertambangan 1967. Bagian-bagian UU tersebut telah di- <i>judicial review</i> (sembilan kali) dan lalu diamandemen dengan keputusan Mahkamah Konstitusi (Aditya, 2012). Sudah ada beberapa diskusi mengenai rencana perubahan UU. Peraturan pelaksana utama UU, yaitu Peraturan Pemerintah mengenai pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara, pertama kali diterbitkan pada tahun 2011, dan telah direvisi empat kali semenjak itu.	Apa saja resikonya, bahwa UU pertambangan dan peraturan pelaksanaannya telah atau akan dituliskan atau direvisi untuk menguntungkan kepentingan-kepentingan swasta tertentu di atas kepentingan umum?	CF1
IND2-S	Peraturan pelaksana untuk UU Pertambangan 2009 telah secara bertahap dituliskan dan diterbitkan semenjak penerbitan UU 2009. Beberapa di antaranya, yaitu Peraturan Pemerintah mengenai pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara, telah direvisi setelah itu atau masih berevolusi.	Apa resikonya, bahwa peraturan- peraturan pelaksana tidak dibuat secepat mungkin mengikuti penerbitan UU Pertambangan 2009?	CF-N1

IND3-S	Desentralisasi kekuasaan di Indonesia sudah terjadi semenjak 199 dan telah berevolusi menjadi format saat ini. Namun, desentralisasi telah ditandai dengan ketidaksiapan dan kurangnya kapasitas kelembagaan, administrasi, keuangan, dan teknis dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota (Nasution, 2016).	Apa resikonya, bahwa desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah provinsi untuk mengelola ketidakpastian dan ketidakefisienan sumber daya pertambangan dalam proses IUP, termasuk penentuan WIUP, lelang, dan penerbitan izin?	CF5
IND4-S	Di dalam tata kelola yang sudah didesentralisasi, alokasi anggaran untuk pemerintah-pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) mencerminkan penerimaan daerah. Hal ini memaksa pemerintah provinsi dan daerah untuk meningkatkan penerimaan lokal mereka untuk investasi publik di daerah mereka. Dengan kurangnya kapasitas banyak pemerintah daerah untuk secara kreatif menciptakan penerimaan (Duncan, 2007; Kis-Katos dkk., 2017), eksploitasi sumber daya alam, termasuk batubara dan mineral, telah menjadi sumber penerimaan utama untuk banyak pemerintah daerah.	Apa resikonya, bahwa pemerintah provinsi secara korup menerbitkan IUP untuk meningkatkan penerimaan fiskal daerah?	CF-N2
IND5-S	Desentralisasi dari proses demokrasi di Indonesia meliputi pemilihan umum langsung untuk kepala daerah provinsi dan kabupaten. Walaupun secara politik hal ini diterima dengan baik, pemilihan umum langsung membebani para kandidat lebih besar dari segi biaya (Nahar dkk., 2017). Alokasi anggaran dari pemerintah nasional untuk pemilihan kepala daerah sering kali terbatas, sedangkan akuntabilitas, kontrol, dan pengawasan dana kampanye yang disumbangkan kepada para kandidat politik masih buruk.	Apa resikonya, bahwa para kandidat politik di dalam pemilihan daerah secara ilegal menerima sumbangan dari para pemegang IUP atau dari perusahaan-perusahaan yang mendaftar untuk IUP?	CF-N3
IND6-S	BUMN atau BUMD adalah sumber-sumber penerimaan yang penting bagi pemerintah. Walaupun perusahaan-perusahaan ini sudah diprivatisasi dan menjadi PT, dalam kasus-kasus tersebut, tetap pemerintah adalah pemegang saham terbesar. Maka dari itu, penting bagi pemerintah untuk memastikan bahwa perusahaan-perusahaan mereka sukses, termasuk dalam pemberian IUP.	Apa resikonya, bahwa BUMN dan BUMD menerima perlakuan istimewa dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan pertambangan lainnya atau pemegang IUP lainnya?	CF6

IND7-S	Pemerintah provinsi, seperti yang ditetapkan dengan UU Pemerintahan Daerah baru tahun 2014, bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya pertambangan daerah. Namun, kabupaten-kabupaten di mana pertambangan berlokasi akan menerima sebagian besar dari alokasi anggaran dari pemerintah pusat, sedangkan pemerintah provinsi yang mengelola aktivitas pertambangan akan menerima lebih sedikit. Anggaran yang tersedia untuk melakukan tugas-tugas seing kali sangat terbatas.	Apa risikonya, bahwa pemerintah provinsi tidak memiliki sumber daya-sumber daya keuangan yang cukup untuk mengelola operasi pertambangan/IUP di dalam yurisdiksi, termasuk kabupaten-kabupaten di mana pertambangan berlokasi?	CF-N4
DMA1	UU Pertambangan 2009 (setelah diamandemen oleh Mahkamah Konstitusi) tidak menetapkan wilayah minimum untuk hak eksplorasi, untuk memperbolehkan para operator atau perusahaan yang lebih kecil untuk memainkan peran di dalam industri pertambangan.	Apa risiko memberikan IUP pada wilayah konsesi dengan bidang-bidang yang kecil?	PD-N1
DMA2	Kuasa Pertambangan (KP) di sebagian besar wilayah yang diketahui potensi pertambangannya telah diberikan sebelum dikeluarkannya UU Pertambangan 2009, meninggalkan sedikit wilayah untuk dizonasi untuk perencanaan dan pelelangan mengikuti proses-proses yang ditentukan oleh UU Pertambangan 2009. Kuasa-kuasa ini dikonversi menjadi IUP tanpa lelang setelah UU Pertambangan 2009, sedangkan tidak ada IUP eksplorasi baru yang diterbitkan setelah dikeluarkannya UU tersebut.	Apa risiko mengganti metode penerbitan kuasa tersebut dari kontrak menjadi pelelangan dengan menetapkan UU baru tahun 2009 tentang Pertambangan, saat sudah tidak banyak lagi wilayah yang diketahui potensinya?	PD-N2
DMA3	Parlemen, yang dikonsultasikan dalam hal penentuan wilayah pertambangan, mungkin tidak memiliki kriteria yang biasanya diketahui untuk proses ini. Walaupun parlemen mungkin memiliki staf ahli dalam hal ini, prosedur yang jelas untuk proses parlementer masih kurang. Hal ini mengkhawatirkan sejumlah pemangku kepentingan, khususnya, adalah fakta bahwa anggota parlemen berganti setiap lima tahun.	Apa risikonya, bahwa Parlemen tidak memiliki prosedur dan kriteria yang jelas untuk menyetujui zonasi pertambangan oleh pemerintah?	PD-N3
DMA4	Sistem kadaster Indonesia belum lengkap, hanya mencakup 35% dari negara ini (van der Eng, 2016), sebagian besar di wilayah perkotaan di pulau Jawa. Maka, menentukan hak, status, dan perbatasan permukaan dari bidang-bidang tanah yang ditujukan bagi wilayah pertambangan bisa menjadi rumit dan tidak pasti.	Apa risikonya, bahwa informasi kadaster, termasuk hak, status, dan perbatasan dan wilayah-wilayah yang ditujukan untuk pertambangan tidak jelas dalam hal Undang-Undang atau tidak diketahui umum?	PD10
DMA5	Kurangnya koordinasi/komunikasi antar departemen dan vertikal dalam memastikan status tanah yang jelas untuk pelelangan atau untuk menyelesaikan sengketa terkait hak-hak yang tumpang tindih.	Apa saja risiko dari kurangnya koordinasi antar departemen dan vertikal di antara lembaga-lembaga pemerintah di dalam proses-proses IUP?	PD-N4

DMA6	Sistem informasi geologi nasional untuk pertambangan sering sekali tidak lengkap dan tidak cukup untuk digunakan sebagai rujukan untuk menentukan nilai dasar properti yang sebenarnya untuk pelelangan (Pushep, 2014)	Apa risiko buruknya informasi geologi dan nilai ekonomi zona pertambangan untuk pelelangan?	PD-N5
DMA7	Walaupun informasi umum mengenai potensi geologi negara tersedia (peta geologi dapat dibeli dari Dewan Geologi Nasional Indonesia), informasi lebih detail mengenai nilai sumber daya (jenis komoditas, potensi) di dalam wilayah pertambangan tersebut, khususnya di dalam wilayah IUP, tidak tersedia untuk publik.	Apa saja risikonya, bahwa informasi mengenai potensi geologi dan ekonomi dari wilayah-wilayah pertambangan yang akan dizonasi tidak tersedia secara publik.	PD11
DMA8	Perusahaan-perusahaan memiliki kapasitas yang lebih besar dan teknologi yang lebih baik untuk melakukan survei geologi dibandingkan dengan pemerintah. Akibatnya, survei geologi/ eksplorasi untuk menentukan nilai sumber daya pertambangan negara sering dimulai dan dilakukan oleh entitas swasta, bukan oleh pemerintah.	Apa risikonya, bahwa perusahaan-perusahaan pertambangan memiliki lebih banyak informasi canggih daripada pemerintah mengenai nilai dan potensi sumber daya yang akan dilelang?	PD-N6
DMA9	Wilayah Pencadangan Nasional (WPN) atau National Reserved Areas adalah wilayah-wilayah dengan potensi pertambangan namun disimpan untuk konservasi mineral, lingkungan hidup, dan berlokasi di pulau-pulau kecil. Wilayah-wilayah cadangan masih dapat dikonversi menjadi Wilayah Pertambangan (WP) Khusus oleh menteri dan oleh persetujuan parlemen. Namun, proses pembuatan keputusan mengenai konversi, masih belum diketahui publik dan partisipasi masyarakat kurang	Apa risikonya bahwa proses pembuatan keputusan dan deliberasi mengenai konversi dari wilayah-wilayah pencadangan (untuk konservasi mineral atau lingkungan hidup)/ WPN menjadi Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) tidak tersedia untuk publik.	PD-N7
DMA10	Dewan Informasi Geografi Indonesia menggunakan sistem koordinasi UTM-Indonesia (Universal Transverse Mercator - Indonesia) untuk pemetaan, yang diikuti oleh Departemen Pertambangan dan industri pertambangan. Namun, tidak semua peta yang ada, termasuk peta kehutanan, telah diubah menjadi sistem koordinasi UTM standar (wawancara dengan Kepala MGEI di Jakarta tanggal 17 Maret, 2017).	Apa risikonya, bahwa keputusan pemberian izin akan berdasarkan peta geologi yang tidak dikoordinasikan atau tidak kompatibel secara geodesi dengan organisasi pengelolaan tanah lainnya, seperti kehutanan dan pertanian.	PD27
AMA1	Sistem dan proses pemberian izin diatur oleh UU Pertambangan 2009 dan peraturan pelaksanaannya masih harus diterjemahkan ke dalam prosedur yang lebih praktis bagi pemerintah untuk menentukan WIUP, prosedur pelelangan WIUP/ WIUPK, dan untuk pengeluaran IUP-IUP.	Apa saja risikonya, bahwa pemerintah daerah tidak memiliki prosedur yang tersedia untuk menentukan WIUP, untuk pelelangan WIUP/WIUPK, dan untuk pengeluaran IUP?	PD-N8
AMA2	Kriteria untuk penerbitan izin, termasuk langkah-langkah pelelangan, tidak dapat dipahami dengan jelas oleh para pegawai pemerintah dan perusahaan pertambangan. Informasi mengenai kriteria tidak tersedia secara publik, atau tidak mudah diakses, walaupun beberapa dari kriteria tersebut dapat dibuat tersedia secara gratis.	Apa saja risikonya, bahwa zonifikasi pertambangan, pre-kualifikasi dan kualifikasi para pemenang pelelangan tidak akan diketahui secara publik?	PD-N9

AMA3	Beberapa provinsi telah mengimplementasikan layanan <i>e-government</i> termasuk di dalam sistem aplikasi/pendaftaran untuk izin. Namun, pendaftaran manual dan pertemuan langsung antara para pemohon dan orang yang mencatat permohonan masih dilakukan di provinsi-provinsi yang sumber dayanya tidak banyak.	Apa risiko kolusi antara pemohon dan para pegawai pencatatan dalam proses pemberian izin?	PP-N1
AMA4	Prosedur standar untuk pengumuman publik mengenai informasi yang terkait dengan proses lelang dan bagaimana informasi disimpan, dan akses yang terjamin terhadap informasi, tidak tersedia.	Apa risikonya bahwa para petugas membocorkan informasi yang berkaitan dengan proses sebuah pelelangan (pelelangan WIUP, keputusan, dan hasil) bagi perusahaan/pemohon sebelum waktu yang ditetapkan?	PP-N2
AMA5	Para pemohon pre-kualifikasi diundang untuk melakukan sebuah survei yang memverifikasi informasi yang disediakan di dalam informasi lelang, termasuk nilai dasar properti untuk dilelang. Walaupun gratis untuk melakukan survei wilayah ini, para pemohon harus membayar pengeluaran biaya survei mereka sendiri. Jangka waktu yang dibutuhkan untuk melakukan survei akan diputuskan berdasarkan besar wilayah, lokasi, dll. Namun, waktu yang diperlukan untuk para pemohon pre-kualifikasi bisa terlalu singkat untuk melakukan survei yang berguna untuk menjustifikasi nilai lelang mereka.	Apa risikonya, bahwa waktu yang diberikan untuk para pemohon pre-kualifikasi untuk mensurvei sebuah wilayah pertambangan sebelum pelelangan tidak cukup untuk menilai nilai potensinya?	PP-N3
AMA6	Sekelompok perusahaan dapat berkolaborasi satu sama lain untuk melakukan tender kolusif (bid-rig) dalam proses pelelangan. Hal ini dapat dilakukan dengan merekayasa lelang supaya salahsatu dari mereka dapat menang, atau dengan setuju untuk tidak ikut lelang sehingga tercipta situasi peserta lelang tunggal. Mereka dapat bergantian melakukan ini untuk satu sama lain. Para penambang menyatakan bahwa praktek ini biasa terjadi di pelelangan-pelelangan lainnya.	Apa risiko tender kolusif bagi sekelompok perusahaan (Seperti mengkoordinasikan kepersertaan mereka dalam lelang sehingga seorang peserta yang disetujui di antara mereka dapat menang), atau apa risiko dari kurangnya mekanisme untuk mencegah hal tersebut?	PP15
AMA7	Karena waktu dan sumber daya yang terbatas yang tersedia bagi para pemohon dan panitia lelang, mereka mungkin tidak dapat memverifikasi kebenaran dari dokumen-dokumen yang dikumpulkan untuk proses pemberian izin.	Apa saja risikonya bahwa tidak ada uji tuntas atas klaim para pemohon mengenai kapasitas administratif, keuangan, dan teknis mereka (Termasuk NPWP, permohonan perusahaan, dll)?	PP10
AMA8	Para pemain usaha pertambangan menyatakan bahwa para pemohon, bukan pemerintah sering bertanggung jawab untuk memastikan kasus 'bersih' atas tanah.	Apa risikonya, bahwa para pemohon, bukan pemerintah, bertanggung jawab untuk memastikan status 'bersih', perbatasan, dan kuasa atas tanah yang akan diberikan izin	PP-N4

IUP1	Daftar pemenang atau para pemegang IUP tersedia di website KESDM, namun informasi mengenai izin dan pemegangnya tidak tersedia secara publik.	Apa risikonya, bahwa detail izin dan perusahaan yang diberikan izin tidak diketahui publik?	PD36
IUP2	Pada tahun 2016, sekitar 40 % dari IUP-IUP dideklarasikan sebagai CnC dan perlu untuk diberhentikan jika tidak diperbaiki. Namun, beberapa pemegang IUP CnC di Kalimantan Timur dan Sulawesi Tenggara menuntut pemerintah, menuduh bahwa terjadi perampasan atas kuasa pertambangan mereka dan penghentian paksa (tidak sesuai hukum) atas kontrak mereka. Mereka percaya bahwa tidak ada dasar hukum penentuan status CnC, juga tidak ada dasar hukum untuk penarikan IUP yang non-CnC (Kontan, 2017)	Apa risikonya, bahwa izin, izin atau kontrak akan diberhentikan atau diperbaharui tanpa secara publik dijelaskan atau dijustifikasi?	RA38
IUP3	Setelah penetapan UU 4/2009, saat sistem penerbitan lisensi berubah menjadi sistem penerbitan izin pertambangan baru, pemerintah memperbolehkan Kuasa Pertambangan (KP) yang ada saat ini untuk secara otomatis dikonversi menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan permohonan izin yang didaftarkan sebelum Januari 2009 akan diproses menjadi IUP tanpa lelang sampai dengan akhir 2010. Namun, sejumlah IUP Eksplorasi yang dihasilkan dari konversi jauh melampaui jumlah awal kuasa pertambangan yang diterbitkan, menandakan adanya penggantian tanggal ke masa lalu kuasa pertambangan untuk dikonversi menjadi IUP tanpa lelang.	Apa saja risikonya, bahwa setelah penerbitan UU Pertambangan 2009, IUP Eksplorasi masih diberikan tanpa lelang (contohnya, para pegawai dapat memanipulasi informasi pendaftaran dengan mengubah tanggal pendaftaran menjadi sebelum Januari 2009)?	RA- N1
IUP4	Perusahaan-perusahaan pertambangan tidak diperbolehkan untuk memiliki IUP lebih dari satu. Namun, banyak perusahaan yang memiliki IUP dapat dimiliki oleh orang-orang yang sama. Maka, seorang individu atau sekelompok orang dapat memiliki banyak IUP, sepanjang IUP-IUP tersebut dimiliki oleh perusahaan dengan nama yang berbeda-beda. Saat informasi geodesi sebuah wilayah buruk, perusahaan-perusahaan akan berusaha mengkompensasi ketidakpastian ini dengan mendapatkan sebanyak mungkin WIUP sebisa mungkin.	Apa risikonya, bahwa pemerintah dapat mengumpulkan izin demi izin tanpa melakukan eksplorasi atau produksi apapun?	PP4
IUP5	Para pemegang IUP Eksplorasi tidak melakukan eksplorasi pertambangan karena beberapa alasan, namun justru malah membalak hutan. Kehutanan dapat menjadi lebih menguntungkan saat potensi geologi tidak diketahui dan eksplorasi mahal.	Apa risikonya, bahwa para pemegang IUP menyalahgunakan izin pertambangan untuk mendapatkan akses guna	PP-N5

IUP6	Konsultasi dan persetujuan masyarakat tidak wajib dalam menentukan wilayah-wilayah pertambangan, namun wajib di dalam proses AMDAL. Namun, tidak ada batasan yang jelas untuk kualitas dan kuantitas keterlibatan masyarakat. Contohnya, pemerintah hanya dapat melibatkan para pemimpin masyarakat (seperti kepala desa) di dalam proses, sedangkan belum tentu mereka mewakili persetujuan atau ide masyarakat. Juga tidak ada uji tuntas informasi mengenai proses konsultasi informasi dan hasil-hasil yang tertuang di dalam dokumen-dokumen yang dikumpulkan.	Apa saja resikonya, bahwa batasan yang jelas atas kualitas dan kuantitas keterlibatan masyarakat tidak ada di dalam proses IUP?	PP-N7
IUP7	Lembaga-lembaga pemerintah (seperti KESDM dan/atau Departemen Kehutanan) khususnya di tingkat daerah, sering kekurangan kapasitas kelembagaan dan teknis untuk memonitor aktivitas para pemegang IUP (seperti eksplorasi) dan untuk menilai laporan-laporan teknis yang perlu diberikan oleh para pemegang IUP dalam waktu yang tepat.	Apa resikonya, bahwa tidak ada monitoring yang cukup atas para pemegang IUP dan kewajiban-kewajibannya?	RA14
IUP8	Banyak IUP tumpang tindih (dalam hal wilayah atau kuasa) seperti yang ditemukan oleh audit 'Clean and Clear' KESDM. Wilayah tumpang tindih antara IUP-IUP, menurut para pelaku pertambangan (termasuk para pemegang IUP yang mengalami masalah yang sama), mungkin dapat diselesaikan oleh para pemegang IUP itu sendiri, dengan dasar yang pertama datang yang dilayani.	Saat IUP yang tumpang tindih ditemui, apa resikonya bahwa para pemegang IUP, bukan pemerintah, harus menyelesaikan isu mengenai wilayah IUP yang tumpang tindih oleh mereka sendiri?	RA-N2
IUP9	Sekitar 40% IUP ditemukan tidak patuh (tidak "Clean and Clear" atau CnC). Banyak dari IUP ini diberikan oleh para bupati/walikota sebelum 2014, saat kabupaten-kabupaten dapat mengeluarkan IUP-IUP. IUP-IUP yang non-CnC ini saat ini akan ditarik oleh pemerintah provinsi (Gubernur) dan KESDM setelah mereka mendapatkan rekomendasi dari kabupaten mengenai di mana IUP-IUP itu berada KESDM berusaha melakukan hal ini sebelum 2 Januari 2017, namun banyak IUP non-CnC belum ditarik juga (Hermansyah, 2017). Beberapa penambang dan petugas percaya bahwa audit 'CnC' tidak memiliki dasar hukum untuk membatalkan atau menarik IUP-IUP, baik CnC atau non-CnC.	Apa resikonya, bahwa mekanisme hukum tidak cukup untuk menarik IUP-IUP yang tidak patuh, contohnya untuk menarik IUP-IUP yang tidak patuh (non-CnC),	RL-N1
IUP10	Laporan-laporan mengenai para pemegang IUP yang korup atau tidak patuh telah dibuat, misalnya oleh masyarakat atau CSO. Namun, tidak semua dari laporan ini, sudah ditindaklanjuti oleh para pihak berwajib (Kompas, 2014).	Apa resikonya, bahwa laporan-laporan mengenai IUP-IUP yang tidak patuh atau korup tidak ditindaklanjuti oleh pihak-pihak berwajib?	RL-N2

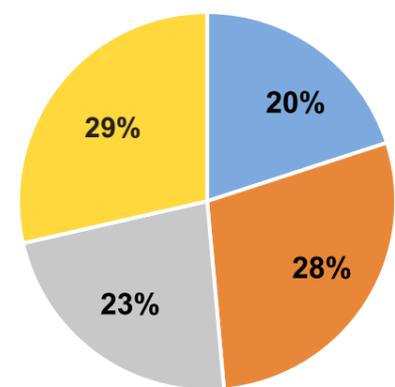
### 4.3 Profil Risiko

Kami mengidentifikasi 35 risiko korupsi di seluruh proses pemberian izin IUP Eksplorasi, 7 di antaranya muncul dari faktor kontekstual atau sistemik, 10 dari proses penentuan wilayah pertambangan, 8 dari proses lelang wilayah pertambangan, dan 10 dari penerbitan IUP Eksplorasi dan pasca-penerbitan IUP Eksplorasi (Gambar 4.4). Dari 35 risiko, 12 adalah risiko korupsi yang umum terjadi dan dapat juga ditemukan di MACRA, termasuk yang muncul dari faktor kontekstual (risiko CF1, CF5, CF6), rancangan proses (PD10, PD11, PD27, PD36, PD38), praktek-proses (PP4, PP10, PP15) dan respon terhadap kurangnya akuntabilitas (RA1). Risiko yang masih ada, dengan kode CF-N, PD-N, PP-N, RA-N dan RL-N, adalah risiko yang lebih spesifik untuk sistem dan konteks pengeluaran izin Eksplorasi Indonesia. Hal ini meliputi risiko yang muncul dari sistem tata kelola yang terdesentralisasi (CF-N3, CF-N4), pemilihan umum langsung pemerintah daerah, perubahan saat ini dalam rezim peraturan pertambangan dan sistem informasi kadaster yang tidak lengkap di Indonesia. Kerentanan dan risiko korupsi yang ditemukan disajikan dalam Tabel 3 dan analisis detail-nya ditulis dalam Lampiran 1.

Kami menemukan bahwa sebagian besar risiko korupsi (37%) adalah karena kerentanan dalam rancangan proses pemberian izin, diikuti oleh risiko yang berkaitan dengan praktek proses pengeluaran izin yang sebenarnya terjadi di lapangan (26%). Faktor kontekstual juga berkontribusi terhadap risiko korupsi (20%), juga risiko terkait akuntabilitas dan penegakan hukum berkontribusi masing-masing sebesar 11% dan 6% kepada risiko keseluruhan (Gambar 4.4). Tabulasi silang antara sumber risiko dan jenis risiko (Tabel 4) menunjukkan bahwa sebagian besar risiko DMA berkaitan dengan rancangan sistem proses, sedangkan di AMA, sebagian besar risiko korupsi berkaitan dengan proses-praktek di lapangan. Risiko korupsi di dalam pengeluaran IUP Eksplorasi sebagian besar muncul dari kerentanan yang muncul secara sistemis di dalam proses-praktek di lapangan. Risiko korupsi di dalam proses penerbitan dan setelah penerbitan IUP diidentifikasi berhubungan dengan respon terhadap isu akuntabilitas dan penegakan hukum.

Seperti yang dapat dilihat di Gambar 4.6 dan Gambar 4.7, tingkat risiko berkisar antara sedang sampai sangat tinggi, dengan 91% dari keseluruhan risiko yang diklasifikasi sebagai risiko yang signifikan dan sangat tinggi. Sebagian besar dari risiko tingkat tinggi tampaknya berhubungan dengan rancangan proses dalam penentuan wilayah pertambangan.

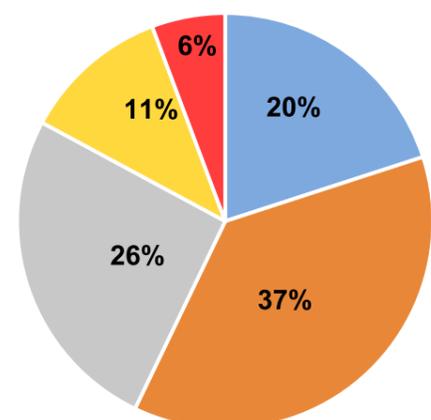
Penting untuk dicatat bahwa nilai risiko yang dilaporkan dan kemungkinan serta dampaknya adalah nilai rata-rata dari nilai yang diberikan oleh PI, dan para pemangku kepentingan ahli di Jakarta, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Tenggara. Kelompok-kelompok ini mungkin menilai risiko sedikit berbeda satu sama lain (lihat Lampiran 1).



**Gambar 4.4**

Sumber-sumber risiko korupsi di dalam sistem pemberian IUP Eksplorasi sebagian besar terdistribusi secara merata antara Faktor Kontekstual (Konteks), proses penentuan wilayah pertambangan (DMA), proses pelelangan wilayah pertambangan (AMA), dan penerbitan IUP Eksplorasi.

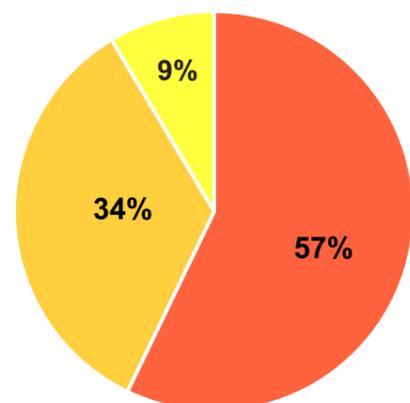
■ Context ■ DMA ■ AMA ■ IU



**Gambar 4.5**

Jenis-jenis risiko dari sistem pemberian IUP Eksplorasi

■ CF ■ PD ■ PP ■ RA ■



**Gambar 4.6**

Tingkat risiko korupsi yang berhubungan dengan proses pemberian IUP Eksplorasi

■ Sangat Tinggi ■ Signifikan ■ Sedang

**Tabel 4** Jumlah dan jenis risiko yang diidentifikasi di setiap tahap proses pemberian IUP.

Proses IUP	Jenis Risiko					Total
	CF	PD	PP	RA	RL	
Context	7	0	0	0	0	7
DMA	0	10	0	0	0	10
AMA	0	2	6	0	0	8
IUP	0	1	3	4	2	10
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>35</b>

**Tabel 5** Tingkatan risiko korupsi yang muncul dari faktor kontekstual dan setiap tahap proses pemberian IUP Eksplorasi

Proses Pemberian Izin	Tingkat Risiko			Total
	Sangat Tinggi	Signifikan	Sedang	
Context	4	2	1	7
DMA	5	4	1	10
AMA	2	5	1	8
IUP	8	2	0	10
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>35</b>

**Tabel 6** Tingkat risiko korupsi di setiap kategori risiko

Jenis Risiko	Tingkat Risiko			Total
	Sangat Tinggi	Signifikan	Sedang	
CF	4	2	1	7
PD	7	5	1	13
PP	5	3	1	9
RA	2	2	0	4
RL	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>35</b>

Hampir pasti Terjadi (5)					
Kemungkinan Besar Terjadi (4)			CF-N4	Cf1, CF5, CF-N1, PD10, PD36, PD-N1, PD-N5, PD-N6, PD-N7, PP4, PP10, PP-N4, PP-N7, RA14, RA-N1, RL-N1, RL-N2	CF-N3, PD-N4
Mungkin Terjadi (3)			Cf6, PD-N2, PP-N3	CF-N2, PD11, PD27, PD38, PD-N3, PD-N8, PD-N9, PP15, PP-N1, PP-N2, RA-N2	PP-N5
Jarang Terjadi (2)					
Hampir Tidak Mungkin Terjadi (1)					
	Tidak Signifikan (1)	Kecil (2)	Sedang (3)	Besar (4)	Sangat Buruk (5)
	<b>Dampak</b>				

**Gambar 4.7**

Matriks risiko korupsi yang berhubungan dengan pemberian izin IUP Eksplorasi. Tingkat risiko dikode dengan warna: biru = sangat rendah; hijau = kecil, kuning = sedang, jingga-merah = sangat tinggi.

#### 4.4 Pengurutan risiko berdasarkan prioritasnya

Untuk mencegah korupsi dalam proses pemberian IUP Eksplorasi, pengelolaan risiko harus dapat mengatasi risiko yang signifikan dan sangat tinggi (warna jingga dan merah di dalam matriks di Gambar 4.7). Mengingat besarnya persentase dari risiko-risiko yang signifikan dan tinggi maka sangatlah penting untuk mengurutkan risiko berdasarkan prioritasnya.

Para pemangku kepentingan di Kalimantan Timur menyatakan bahwa pengelolaan risiko harus memrioritaskan isu di bawah ini:

1. Audit dan penegakan hukum,
2. Akses masyarakat terhadap informasi mengenai IUP yang diberikan dan pemiliknya
3. Koordinasi (vertikal dan horizontal) di antara lembaga-lembaga pemerintah.

Di Jakarta, para pemangku kepentingan, CSO yang bergerak di isu pertambangan dan lembaga anti-korupsi menyatakan bahwa prioritas harus diberikan kepada:

1. Penguatan kerangka peraturan
2. Transparansi informasi mengenai IUP dan pemilik-pemilikinya
3. Penegakan hukum mengenai kasus-kasus korupsi dan ketidakpatuhan

Para responden ahli dari industri pertambangan percaya bahwa prioritas harus diberikan kepada pengelolaan risiko yang dapat:

1. Memperjelas dan mengurangi ketidakpastian di dalam kerangka peraturan, menerjemahkan kerangka tersebut menjadi prosedur yang dapat dilaksanakan
2. Mempercepat persetujuan pemerintah dan DPR agar WIUP dapat dilelang sesuai dengan proses pemberian IUP Eksplorasi yang baru, yang dimandatkan oleh UU Indonesia No. 4/2009 mengenai Pertambangan Mineral dan Batubara.
3. Mewujudkan keterbukaan/transparansi informasi IUP yang diberikan kepada perusahaan/individu, termasuk identitas perusahaan dan para pemiliknya.
4. Menegakkan aturan hukum atas kasus-kasus korupsi dan ketidakpatuhan.

Ada empat temuan utama dari studi ini. Pertama, studi ini menunjukkan bahwa proses pemberian IUP Eksplorasi memiliki beberapa risiko korupsi yang signifikan dan sangat tinggi yang perlu diatasi. Kedua, risiko korupsi dapat berasal dari faktor yang nampaknya tidak secara langsung berkaitan dengan proses pemberian izin (yaitu faktor kontekstual) dan juga faktor yang secara langsung terkait dengan proses pemberian izin (proses perancangan, praktek yang sesungguhnya di lapangan, dan penegakan hukum), untuk itu maka pembuatan prioritas penting dilakukan dalam pengelolaan risiko. Ketiga, ada persepsi yang umum di antara para ahli yang terlibat dalam studi ini bahwa kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam proses pemberian IUP Eksplorasi berkontribusi pada sebagian besar risiko korupsi. Keempat, walaupun masalah pertambangan tampaknya serupa di seluruh wilayah negara ini, persepsi dan tingkat risiko korupsi dalam pemberian IUP Eksplorasi di tiga lokasi studi agak berbeda satu sama lain, mensyaratkan adanya kebutuhan untuk mengidentifikasi berbagai perbedaan yang ada.

Penilaian risiko korupsi seperti yang dituliskan di dalam bagian 5 menyiratkan bahwa lebih dari 80% dari risiko korupsi di dalam proses pemberian IUP Eksplorasi sangat mungkin terjadi dan/ atau akan menyebabkan dampak yang buruk. Dari semua risiko yang ada, risiko yang ditandai dengan warna merah menyiratkan risiko yang paling serius. Risiko tersebut adalah CF1;CF5; CF-N1; CF-N3; PD3, PD11, PD36, PD-N1, N3, N4, N5, N9; PP4; PP-N5, N6, N7; RA14; RA-N1; RL-N1 dan RL-N2 (Lihat Tabel 3 untuk risiko dan Lampiran 1 untuk penilaian detail risiko tersebut).

Walaupun risiko korupsi harus diatasi satu per satu, risiko yang berasal dari faktor kontekstual sebenarnya saling berhubungan antara satu dengan lainnya, misalnya faktor rezim peraturan (CF-N1), desentralisasi kekuasaan (CF5), dan pemilihan langsung kepala daerah (CF-N3). Pemerintah pusat sering kali lambat dalam menghasilkan peraturan dan prosedur/petunjuk pelaksana, pada saat yang sama, peraturan pelaksana yang ada rentan untuk berubah dengan cepat. Situasi peraturan yang kompleks ini tidak hanya beresiko bagi bisnis pertambangan dan publik, namun juga bagi tata kelola sektor pertambangan provinsi dan kabupaten. Ketidakpastian dari rezim peraturan bukan hanya membuat pemerintah daerah khawatir, namun juga membuka peluang untuk korupsi yang terkait dengan pelimpahan wewenang kepada daerah (desentralisasi), seperti yang ditemukan di dalam CF5 dan CF-N3.

Sangat tingginya tingkat risiko korupsi dalam menentukan wilayah pertambangan (DMA) sebagian besar berhubungan dengan koordinasi vertikal dan horizontal di antara berbagai lembaga pemerintahan, sistem informasi geologi untuk proses, dan akses publik terhadap informasi mengenai proses dan wilayah. Sistem pemberian izin yang transparan perlu menyajikan informasi yang dapat diakses publik mengenai nilai potensi wilayah pertambangan. Jika nilai dari potensi geologi zona pertambangan, atau kriteria dan proses konversi dari WPN ke WIUPK tidak dapat diakses publik, maka para pemangku kepentingan (termasuk para pejabat pemerintah) tidak dapat terlibat dalam pengawasan dan kendali proses. Hal ini membuka peluang lebih besar bagi manipulasi dan korupsi. Transparansi dalam tahap yang penting ini, yaitu bagaimana sektor pertambangan diatur, akan memungkinkan pengawasan publik dan meningkatkan akuntabilitas dari para pembuat keputusan dan para pejabat pemerintah.

Tingkat risiko korupsi yang sangat tinggi di dalam AMA tidak sebanyak DMA, kemungkinan besar karena proses pelelangan belum pernah dilakukan. Namun, persepsi mengenai kurangnya transparansi (PD-N9), kurangnya akuntabilitas proses (PD-N4), dan kurangnya verifikasi

atas informasi yang dikumpulkan oleh para pemohon di dalam proses (PP10) memiliki risiko korupsi yang paling tinggi. Para pemangku kepentingan di dalam penelitian ini dapat dengan mudah mengidentifikasi kurangnya verifikasi informasi mengenai kemampuan administrasi, teknis (termasuk lingkungan hidup) dan kemampuan keuangan para pemohon di dalam proses pemberian izin. Hal ini juga terlihat dalam audit CnC terhadap IUP saat ini, contohnya dalam hal NPWP palsu dari para pemegang IUP sangat sering ditemui; yang merupakan penanda bagi kurangnya verifikasi dalam proses tersebut.

Dalam penerbitan dan pasca penerbitan IUP Eksplorasi, kurangnya akses masyarakat terhadap informasi mengenai proses dan para penerima izin yang kemudian mengakibatkan kurangnya pengawasan publik, juga merupakan risiko dengan nilai tertinggi. Pada saat proses pemberian izin di mana proses AMDAL/PEDAL secara formal harus dilakukan, kurangnya kriteria yang jelas untuk kualitas dan kuantitas keterlibatan masyarakat memberikan dimensi baru pada risiko korupsi. Walaupun wajib dalam proses AMDAL, konsultasi dan persetujuan masyarakat tidak menjadi prasyarat wajib dalam penentuan wilayah pertambangan, namun wajib di dalam proses AMDAL. Kurangnya kriteria yang jelas bagi konsultasi masyarakat menyebabkan risiko korupsi yang tinggi. Contohnya, perusahaan hanya melibatkan para pemimpin masyarakat saja (seperti kepala desa) sementara individu tersebut tidak selalu mewakili persetujuan atau kemauan masyarakat, khususnya jika mereka diberikan insentif untuk sedapat mungkin tidak mewakili masyarakatnya. Tidak ada juga uji tuntas mengenai informasi yang disediakan berkenaan dengan proses konsultasi masyarakat dan hasil dari konsultasi tersebut di dalam dokumen yang dikumpulkan. Tanpa uji tuntas seperti itu, persetujuan atas dasar informasi di awal dan tanpa paksaan (PADIATAPA) masyarakat terdampak pun diabaikan (Pushp, 2014). Hal ini melanggar semangat dan isi dari UU No. 4/2009 yang mensyaratkan perusahaan pertambangan dan para pembuat peraturan untuk menjunjung tinggi hak masyarakat yang terkena dampak.

Proses-proses yang terjadi selama penerbitan dan pasca penerbitan IUP Eksplorasi juga menyebabkan risiko penegakan hukum yang sangat tinggi pada sistem pemberian izin. Untuk mengatasi risiko tersebut, maka mekanisme penegakan hukum harus dilakukan dan pengawasan publik harus diperkuat agar IUP yang tidak patuh diberi dapat diberi sanksi yang tepat dan secara efektif menghukum praktek korup dalam sektor pertambangan pada umumnya.

Setelah menganalisa risiko-resiko korupsi ini, tidak sulit untuk melihat bagaimana korupsi dan ketidakpatuhan di tingkat pemberian IUP Eksplorasi ini memiliki dampak yang besar bagi tata kelola pemberian izin IUP Operasi/Produksi dan seterusnya. Sebagian besar IUP Eksplorasi dan Operasi/Produksi yang tidak patuh (*non-Clean and Clear*), seperti yang ditemukan oleh KESDM dan KPK semenjak 2011 adalah sebuah tanda bagaimana ketidakpatuhan telah dilakukan sejak awal proses, yaitu pemberian izin IUP Eksplorasi.

Pelarangan WIUP yang merupakan bagian penting dari proses pemberian izin IUP Eksplorasi. Namun saat ini hal itu belum dilakukan karena tidak tersedianya WIUP yang akan dilelang. Dengan upaya pemerintah saat ini untuk mencabut ribuan IUP Eksplorasi yang tidak patuh, diharapkan bahwa wilayah yang IUP-nya dicabut akan tersedia untuk dilelang. Maka dari itu, penting untuk mengatasi risiko korupsi dalam mempersiapkan lelang di masa yang akan datang bagi WIUP yang memiliki potensi dan memastikan proses penerbitan IUP Eksplorasi bersih dari korupsi.

Mempertimbangkan banyaknya risiko korupsi dan kompleksitas faktor yang mempengaruhi risiko, maka sangat penting membuat prioritas atas resiko agar program pengelolaan risiko berhasil. Seperti yang dapat dilihat di Bagian 4.4, kelompok-kelompok pemangku kepentingan memiliki pandangan yang agak berbeda mengenai apa yang harus diprioritaskan. Namun, tiga tindakan prioritas yang sama muncul dari setiap kelompok pemangku kepentingan, yaitu perlunya:

1. Keterbukaan (transparansi) informasi mengenai IUP yang diberikan dan identitas pemiliknya, termasuk pemilik yang mendapatkan keuntungan. Sebuah proses dan pembuatan keputusan yang transparan sebelum memberikan izin merupakan hal yang penting agar para petugas dapat mempertanggungjawabkan keputusannya. Hal ini juga akan memberikan kesempatan adanya pengawasan publik untuk proses tersebut dan mencegah praktek korupsi. Tindakan prioritas ini dapat mengatasi risiko korupsi CF-N1, PD-N3, PD11, PD-N9, PP-N2, PD36, RA-N2, PP-IUP4, PP-N7.
2. Memperkuat kerangka peraturan yang memungkinkan adanya kepastian proses pemberian izin dan diterjemahkan ke dalam prosedur teknis pelaksanaan yang bebas dari kepentingan pribadi. Tindakan ini dapat mengurangi risiko CF1, CF-N1, PD-N8.
3. Penegakan hukum atas berbagai kasus ketidakpatuhan dan korupsi dalam proses IUP. Tindakan prioritas ini dapat mengatasi risiko PP-N1, RA14, RL-N1, RL-N2.

Perbedaan tipis antara opini berbagai kelompok pemangku kepentingan di Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara dan Jakarta, yang diamati dalam penilaian risiko menunjukkan bahwa walaupun kendali dan pengawasan dari pemerintah pusat dalam pengelolaan sumber daya pertambangan adalah penting, sistem harus mengakui/menyadari adanya perbedaan di pemerintah daerah. Perbedaan ini mungkin karena adanya perbedaan tingkat kapasitas kelembagaan dan teknis antara pemerintah pusat dan provinsi, atau pun perbedaan faktor kontekstual yang menyelubungi sektor pertambangan di setiap provinsi.

Dalam penelitian ini, kami secara kualitatif menilai risiko korupsi dalam penentuan wilayah pertambangan, pelelangan wilayah pertambangan, dan penerbitan IUP Eksplorasi, yang merupakan awal dari rantai nilai pertambangan.

Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa lebih dari 80% risiko korupsi yang diidentifikasi dalam proses penerbitan IUP Eksplorasi adalah risiko yang signifikan dan sangat tinggi, yang menyiratkan bahwa risiko korupsi ini sangat mungkin terjadi dan/atau akan memiliki dampak yang besar dalam sektor pertambangan. Tingkat risiko korupsi yang tertinggi diidentifikasi berhubungan dengan:

- Transparansi mengenai proses dan identitas penerima izin yang dirasakan masih kurang
- Tidak lengkapnya sistem informasi geologi yang menghasilkan ketidakpastian nilai ekonomi dari wilayah pertambangan yang akan dilelang dan status hak atas permukaan tanah dan kuasa pertambangan yang sebelumnya ada yang mungkin masih lekat dengan lahan tersebut;
- Kurangnya mekanisme verifikasi mengenai kapasitas administrasi, teknis, lingkungan hidup dan keuangan pemohon;
- Tidak pastinya rezim peraturan, yang mengakibatkan tidak tersedianya aturan pelaksanaan yang jelas untuk sistem pemberian izin;
- Buruknya penegakan hukum atas ketidakpatuhan dan praktek korupsi dalam proses pemberian IUP Eksplorasi.

Selain risiko yang terkait dengan isu teknis dari proses ini, jelas bahwa kurangnya transparansi dan akuntabilitas tetap merupakan penyebab inti dari risiko korupsi dalam pemberian IUP Eksplorasi.

Risiko-risiko korupsi yang diidentifikasi di dalam studi ini berasal dari faktor-faktor yang sepertinya tidak berhubungan secara langsung dengan proses pemberian izin (yaitu faktor kontekstual) dan juga faktor-faktor yang secara langsung berhubungan dengan proses membuat penilaian dan pengelolaan risiko korupsi menjadi lebih rumit. Maka dari itu, pengelolaan risiko membutuhkan pembuatan prioritas.

Studi ini juga menunjukkan pentingnya keterlibatan berbagai pemangku kepentingan di dalam proses identifikasi, pengelolaan dan juga mitigasi risiko korupsi dalam memberikan izin pertambangan. Partisipasi berbagai kelompok pemangku kepentingan, termasuk organisasi masyarakat sipil dan komunitas usaha, dalam proses pemberian izin dapat memberikan pengawasan publik yang lebih kuat, yang pada akhirnya dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas yang penting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi pada proses pemberian izin.

Ketidakpatuhan dan korupsi dalam bentuk apapun di tahap awal rantai nilai pertambangan akan memberikan dampak yang besar pada aktivitas hilir, termasuk penerbitan IUP Operasi/Produksi, IUP Pengolahan/Pemurnian/Kilang (*refinery*), dan seterusnya. Maka dari itu, kami merekomendasikan bahwa studi ini dapat dikembangkan lebih jauh lagi untuk menilai resiko korupsi di dalam IUP Operasi/Produksi dan juga untuk Pertambangan Skala Kecil/Pertambangan Rakyat di mana kurangnya transparansi dan akuntabilitas masih menjadi isu yang signifikan.

Kami juga merekomendasikan bahwa studi ini diikuti dengan program advokasi yang terintegrasi, melibatkan pemangku kepentingan pemerintah, organisasi masyarakat sipil dan sektor swasta dalam menekankan dampak risiko yang teridentifikasi dan mengadvokasikan agenda pengelolaan risiko, yang meliputi:

1. Meningkatkan transparansi informasi mengenai IUP yang diberikan dan identitas dari para pemegangnya, termasuk para pemilik yang mendapatkan keuntungan.
2. Memperkuat kerangka peraturan yang dapat memberikan kepastian dalam proses pemberian izin dan diterjemahkan menjadi prosedur pelaksanaan yang dapat diterapkan.
3. Memperkuat penegakan hukum terhadap berbagai kasus ketidakpatuhan dan korupsi dalam pemberian IUP.

Studi ini secara khusus memberikan rekomendasi mengenai beberapa hal yang harus dilakukan dalam 1 hingga 2 tahun ke depan untuk mencegah korupsi di sektor pertambangan kepada Pemerintah serta beberapa kementerian/lembaga terkait antikorupsi dan sektor pertambangan sebagai berikut:

### ***Pemerintah Indonesia***

1. Presiden diminta mempercepat terlaksananya kebijakan *One Map* guna mewujudkan kebijakan tata ruang yang terintegrasi antar sektor.
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diminta mempercepat diselesaikannya revisi UU No. 4/2009 tentang Mineral dan Batubara dengan memperhatikan: a) penerapan secara tegas prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik, b) kepentingan kedaulatan dan ketahanan energi nasional dan c) pengaturan yang jelas terkait kewenangan pemerintah provinsi dibidang pertambangan.

### ***Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)***

1. Kementerian ESDM didorong untuk memperkuat dan meningkatkan kualitas dalam penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas melalui keterbukaan akses data dan informasi terkait proses pemberian izin tambang khususnya proses penetapan Wilayah Pertambangan (WP), proses lelang Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP), proses penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) serta data dan informasi kadastral pertambangan dan informasi rinci mengenai pemegang izin. Keterbukaan akses data dan informasi tersebut dijabarkan dalam suatu peraturan pelaksanaan yang jelas.
2. Kementerian ESDM didorong untuk menerapkan suatu mekanisme yang transparan dan akuntabel dalam menangani/mengelola pengaduan dan masukan masyarakat terkait proses pemberian izin pertambangan.
3. Kementerian ESDM memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kapasitas inspektur tambang di daerah serta menetapkan standar operasional prosedur dan standar kinerja yang terukur bagi inspektur tambang.

- 
- 
4. Kementerian ESDM didorong untuk menetapkan prosedur dan standar mengenai uji tuntas (*due diligence*) terhadap peserta lelang WIUP dan pemohon IUP beserta sistem integritasnya.

**Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)**

1. Bappenas diharapkan dapat mendorong dan memfasilitasi agar rekomendasi yang ditujukan kepada kementerian ESDM terkait pencegahan korupsi di sektor pertambangan khususnya perizinan dapat menjadi prioritas aksi pencegahan dan pemberantasan korupsi pada kementerian yang bersangkutan.
2. Bappenas diharapkan dapat mendorong adanya peraturan presiden terkait penerapan prinsip dan standar keterbukaan data pemilik izin yang sebenarnya, yang menerima manfaat atas izin tersebut (*beneficial ownership*) dan standar keterbukaan pemerintahan (*open government*) pada industri ekstraktif.

**KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)**

1. KPK diharapkan dapat memfasilitasi para pihak dalam membangun sistem integritas dalam pengelolaan sumber daya alam selaras dengan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA).
2. KPK diharapkan dapat menjadikan berbagai hasil dan rekomendasi studi ini sebagai bagian dari agenda kerja koordinasi dan supervisi sektor mineral dan batubara.

**Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)**

1. Kemendagri diharapkan dapat mengarahkan dan memfasilitasi pemerintah daerah terutama pemerintah provinsi agar membangun dan memperkuat sistem integritas penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk perizinan sektor sumber daya alam.
2. Kemendagri diharapkan dapat mengeluarkan aturan yang lebih rinci terkait kewenangan pemerintah provinsi di bidang pertambangan, termasuk aturan mengenai alokasi anggaran daerah untuk audit dan pengawasan pelaksanaan izin tambang.

## Lampiran 1

# TABEL TINGKAT KERENTANAN RISIKO

**CF, PD, PP, PD, RA, RL mengindikasikan tipe risiko korupsi**

- *Contextual factors (CF)* = risiko yang berkaitan dengan faktor konteks
- *Process Design (PD)* = risiko yang berkaitan dengan disain/rancangan proses pemberian izin / IUP
- *Practice (PP)* = risiko yang berkaitan dengan praktek dalam pemberian izin
- *Risk of Accountability (RA)* = risiko yang berkaitan dengan karena ketiadaan / kurangnya akuntabilitas
- *Risk of Legality (RL)* = risiko yang berkaitan dengan ketiadaan / kurangnya penegakan hukum bagi ketidak patuhan (non-compliance).

**CF, DMA, AMA dan IUP mengindikasikan risiko yang teridentifikasi.**

- *Contextual factors (CF)* = Faktor Konteks
- *Determining Area Process (DMA)* = Proses Penentuan Wilayah Pertambangan
- *Auction of Mining Areas (AMA)* = Pelelangan Wilayah Tambang
- *Izin Usaha Pertambangan (IUP)* = Penerbitan IUP.

**PI, EK, SES, JA mengindikasikan para pemberi nilai risiko**

- *Primary Investigator (PI)* = Investigator Utama
- *East Kalimantan (EK)* = Kelompok Pemangku Kepentingan/ para Ahli di Kalimantan Timur
- *Southeast Sulawesi (SES)* = Kelompok Pemangku Kepentingan/ para Ahli di Sulawesi Tenggara
- *Jakarta (JA)* = Kelompok Pemangku Kepentingan/ para Ahli di Jakarta.

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi/bukti sumber
IND1-S	<p>Undang-undang Pertambangan Indonesia 2009 diundangkan untuk menggantikan UU Pertambangan lama (1967). UU Pertambangan 2009 tersebut sudah 9 kali direview oleh Mahkamah Konstitusi (Aditya, 2012). Kini telah beredar pula kabar bahwa UU no 4/2009 tsb juga akan diamandemen. Sementara itu, peraturan pelaksanaannya, misalnya PP ttg tata kelola pertambangan minerba, telah direvisi 4 kali.</p> <p>(Sipil, 2016)</p> <p>(Article33, 2016)</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika penyusunan atau perubahan Undang-undang dan peraturan pertambangan dilakukan demi memenuhi kepentingan pihak-pihak tertentu di atas kepentingan umum ?</p> <p><i>Proses penyusunan dan penulisan UU dan peraturan kadang memihak pada kepentingan kelompok tertentu di atas kepentingan umum.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Jika hal ini terjadi, meskipun mungkin tidak ada tindak korupsi secara langsung, namun secara keseluruhan proses tersebut sudah menyimpang. Kepentingan umum akan terabaikan. (Jackson et al., 2017; Jackson et al., 2016; Prakoso, 2017) and perception of difficulty of doing business in the country (Bank, 2017)</i></p>	CF1	PI	3	4	12		<p>Wawancara dengan para ahli hukum di industri pertambangan, termasuk yang telah menjadi anggota Dewan Pakar untuk penulisan Undang-Undang Pertambangan 2004 dan peraturan pelaksanaannya.</p> <p>Wawancara dengan aktor / pelaksana pertambangan.</p> <p>Organisasi masyarakat sipil dan pejabat pemerintah (termasuk seorang pengacara pemerintah provinsi dan peneliti KPK) yang ahli di industri pertambangan Indonesia menilai risiko sangat tinggi.</p>
				EK	4	4.7	19.6		
				SES	4.4	4.6	20.8		
				JA	4.6	4.4	20.1		
IND2-S	<p>Peraturan pelaksana untuk UU 04/2009 telah dikeluarkan secara bertahap dan cukup lambat. Peraturan penting tentang pelaksanaan dan tata kelola pertambangan mineral dan batu bara, juga telah direvisi 4 kali.</p> <p>Hal ini sering menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian dalam mengartikan dan mengimplementasikan UU 04/2009, terutama di daerah. Kebingungan dan ketidakpastian menciptakan tekanan dan insentif (dorongan) untuk korupsi. Perusahaan oportunistik dengan niat yang buruk, atau mereka yang telah berinvestasi dalam eksplorasi sebelum UU Th 2009, akan cenderung mencoba mendapatkan izin dengan cara yang korup untuk mendapatkan kepastian. Kebingungan dan ketidakpastian juga menghambat investasi dan pengembangan proyek pertambangan di Indonesia walaupun ada potensinya, yang pada akhirnya menghasilkan pendapatan yang lebih rendah baik untuk pemerintah pusat maupun daerah. (Bank, 2017; Jackson et al., 2017; Jackson et al., 2016).</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi dalam penerbitan IUP karena lambatnya penerbitan peraturan-peraturan pelaksana bagi UU no 4/2009 ?</p> <p><i>Lambatnya penerbitan peraturan-peraturan pelaksana (dan revisinya) bisa menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian, yang pada akhirnya akan memberi peluang pada tindak korupsi serta menurunkan tingkat kepercayaan investor pada usaha pertambangan Indonesia. (World Bank, 2017; Jackson et al., 2017; Jackson et al., 2016)</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Beberapa pemerintah daerah tidak menunggu turunnya peraturan pelaksanaan melainkan membuat peraturan pelaksanaannya versinya sendiri, yang kemudian digunakan untuk menjustifikasi (melakukan pembenaran) atas penerbitan izin pertambangan yang korup dan eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkendali (kasus korupsi di Sulawesi Tenggara dan Kalimantan Timur melibatkan praktik serupaini).</i></li> <li><i>Rendahnya investasi eksplorasi (Jackson et al., 2017; Jackson et al., 2016; Prakoso, 2017) dan kemudahan bisnis di Indonesia (Bank, 2017)</i></li> </ul>	CF-N1	PI	4	4	16		<p>Wawancara pakar di Kendari - kasus Perda untuk IUP (Sutari, 2016).</p> <p>Investasi rendah dalam eksplorasi (Jackson et al., 2017; Jackson et al., 2016; Prakoso, 2017).</p> <p>Rendahnya tingkat kemudahan berbisnis di negara ini (World Bank, 2017)</p>
				EK	4.1	4.4	18.2		
				SES	3.8	4.2	16.6		
				JA	4.0	4.1	16.4		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IND3-S	Desentralisasi telah berlangsung sejak 1999 dan terus berlanjut hingga bentuknya yang sekarang. Namun, desentralisasi juga ditandai dengan ketidaksiapan, kurangnya kapasitas teknis, pendanaan dan kelembagaan dari pemerintah kabupaten dan provinsi (Nasution, 2016). Hal ini menyebabkan ketidakpastian dan inefisiensi, termasuk dalam tatakelola sumberdaya alam. Dalam kurun waktu 1999-2014, Bupati berwenang mengeluarkan KP/IUP. Akibatnya, dalam periode itu jumlah KP/IUP meningkat secara drastis. Kini, manajemen pertambangan ditarik kembali ke tingkat pemerintah provinsi, termasuk dalam proses pemberian IUP. Akan tetapi, kurangnya kapasitas teknis dan institusional di beberapa pemerintah provinsi mungkin saja masih terjadi.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi pada proses IUP, (termasuk penentuan WIUP, lelang dan pemberian izin) ketika ada ketidakpastian dan inefisiensi yang diakibatkan oleh ketidaksiapan menghadapi desentralisasi:</p> <p><i>Meskipun pemerintah provinsi kini secara umum memiliki kapasitas yang lebih tinggi dari pemerintah kabupaten, ketidakpastian dan inefisiensi masih mungkin terjadi karena kurangnya kapasitas teknis, institusional dan finansial bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan proses pemberian IUP yang benar. Hal ini dapat membuka peluang pada pelanggaran, penyimpangan dan tindak korupsi.</i></p> <p><b>Dampak</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kasus korupsi, tidak hanya di sektor pertambangan, meningkat sejalan dengan adanya desentralisasi (Rinaldi et al., 2007). Tingginya jumlah IUP yang dikeluarkan setelah desentralisasi, banyak di antaranya dianggap tidak patuh (non CnC).</li> <li>Kasus korupsi dan penyuapan yang melibatkan pimpinan provinsi dan daerah terkait penerbitan IUP juga terlihat.</li> </ul>	CF5	PI	4	5	20		<p>Kasus korupsi di Kutai Kertanegara (Kalimantan Timur) dimana Bupati menerbitkan IUP di hutan lindung tanpa pelelangan.</p> <p>Kasus di Sumatera Utara (2017).</p> <p>Kasus korupsi di Sulawesi Tenggara: Gubernur secara ilegal mengalokasikan wilayah pertambangan di provinsinya dan menerbitkan IUP (Sutari, 2016).</p>
				EK	4.1	4.3	18.2		
				SES	4	4	16		
				JA	3.7	4.4	16.3		
IND4-S	Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama sistem desentralisasi. Dalam tata pemerintahan yang terdesentralisasi, alokasi anggaran ke pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten / kabupaten) mencerminkan pendapatan fiskal daerah. Hal ini memaksa pemerintah provinsi dan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dengan cara berlomba-lomba menciptakan sumber pendapatan di daerah masing-masing sebagai bentuk investasi publik di daerah tersebut. Dengan tidak adanya kapasitas banyak pemerintah daerah untuk menciptakan pendapatan secara kreatif (Duncan, 2007; Kis-Katos et al., 2017), eksploitasi sumber daya alam termasuk batubara dan mineral, telah menjadi sumber pendapatan utama bagi banyak pemerintah daerah, sering tanpa memperhitungkan akibat dan tata kelola yang baik (Duncan, 2007; KisKatos et al., 2017).	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika ada keinginan Pemda menerbitkan IUP untuk mengejar target pendapatan daerah ?</p> <p><i>Pemerintah provinsi dan kabupaten yang kekurangan sumber pendapatan dan kekurangan kapasitas untuk menciptakan pendapatan, seringkali mengeksploitasi sumber daya alam, termasuk pertambangan, untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Meskipun praktik ini mungkin tidak secara langsung menguntungkan pejabat, namun juga menguntungkan pemegang IUP pada saat yang sama juga menghancurkan lingkungan.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desentralisasi fiskal berkorelasi positif dengan korupsi di Indonesia (KisKatos et al., 2017; Saputra, 2012) karena kurangnya tata kelola, akuntabilitas dan transparansi yang baik (Fontanella et al., 2014).</li> <li>Di industri pertambangan, pemerintah daerah mengeluarkan IUP sebanyak mungkin, melewati prosedur hukum dan pertimbangan lingkungan. Hal ini dapat dilihat pada meningkatnya jumlah hak pertambangan dan IUP yang dikeluarkan sejak diundangkannya UU Desentralisasi, terutama oleh pemerintah kabupaten. (Banyaknya IUP yang tidak CnC dan Perusakan lingkungan hidup).</li> </ul>	CF-N2	PI	2	4	8		Wawancara dengan pejabat pemerintah (Kementrian ESDM)
				EK	4.3	4.4	18.9		
				SES	4	4	16		
				JA	3.9	3.7	14.9		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IND5-S	Desentralisasi dalam proses demokratisasi di Indonesia, termasuk di dalamnya pemilihan kepala daerah (provinsi dan kabupaten/kota) secara langsung. Meskipun hal ini baik dari segi demokratisasi, pemilihan langsung juga juga merugikan kontestan karena memerlukan biaya yang besar (Nahar et al., 2017) sementara alokasi dana dari pemerintah pusat untuk itu sangat terbatas. Sementara itu, akuntabilitas, control dan sistem pengawasan terhadap penerimaan dana kampanye bagi partai-partai politik dan kontestan Pilkada masih lemah.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika kontestan politik dalam PILKADA secara ilegal menerima sumbangan dari pemegang IUP atau perusahaan yang mengajukan IUP?</p> <p><i>Dengan anggaran terbatas yang dialokasikan oleh pemerintah nasional untuk pemilihan langsung lokal, kontestan politik diketahui mendapat sumbangan dari pemegang IUP atau pemohon IUP untuk mendukung kampanye mereka dengan imbalan favoritisme di masa yang akan datang atau perlakuan istimewa dalam proses IUP setelah mereka terpilih.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Praktisi pertambangan dalam studi ini melaporkan adanya kenaikan biaya operasi selama masa pemilihan. KPK dan CSO melaporkan adanya tren kenaikan tajam jumlah IUP yang dikeluarkan selama masa pemilihan atau setelah pemilihan (Nahar, 2017; Satu, 2016). Stubble ICW dan Dewan Ilmu Pengetahuan Indonesia (Ansori, 2016; Yuntho, 2016) juga menyarankan adanya penghentian antarkorupsi politik dan penerbitan IUP. Praktik ini merongrong integritas proses IUP, rezim sektor pertambangan pada umumnya, dan pertanggungjawaban ekonomi dan politik pemerintah. Mereka juga berkontribusi terhadap besaran persentase IUP yang tidak memenuhi standar, seperti yang ditunjukkan oleh audit CnC oleh ESDM dan KPK.</i></p>	CF-N3	PI	4	5	20	Red	Wawancara pakar dengan penambang, pejabat pemerintah dan pemegang IUP.  JATAM dan Indonesian Corruption Watch (Nahar et al., 2017; Yuntho, 2016).
				EK	4.7	4.9	23.1	Red	
				SES	5	5	25	Red	
				JA	4.5	4.5	20.3	Red	
IND6-S	Badan Usaha Milik Negara (atau provinsi) merupakan sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Meskipun beberapa dari perusahaan ini telah diprivatisasi dan go publik, dalam kasus seperti itu, pemerintah tetap menjadi pemegang saham terbesar. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk memastikan (dengan perlakuan khusus) bahwa perusahaan pertambangan mereka berhasil, termasuk dalam pemberian IUP.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika pemerintah memberi perlakuan khusus kepada BUMN dan BUMD dalam hal hal terkait dengan perolehan IUP dibandingkan perusahaan tambang atau pemegang IUP lainnya?</p> <p><i>Dalam hal ini, perlakuan khusus tersebut, misalnya, dapat berupa akses khusus kepada BUMN/BUMD untuk mendapatkan informasi tentang WIUP, rencana lelang, dan favoritisme dalam menilai dokumen-dokumen lelang.</i></p> <p><i>Karena perusahaan milik negara (BUMN) atau provinsi (BUMD) memberikan kontribusi terhadap pendapatan pemerintah, pejabat pemerintah dapat ditekan untuk memberikan perlakuan istimewa kepada pemohon IUP dari badan usaha milik negara dan pemerintah provinsi, tidak menciptakan kesempatan / lapangan pekerjaan / kompetisi untuk perusahaan pertambangan lainnya.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Meskipun ada dugaan perlakuan istimewa, banyak perusahaan pertambangan milik pemerintah provinsi tidak berkinerja baik (wawancara dengan mantan karyawan perusahaan milik pemerintah daerah dan pejabat pemerintah provinsi).</i></li> <li><i>Perlakuan istimewa juga merongrong prinsip persaingan usaha yang sehat. Negara juga bisa rugi karena kehilangan kesempatan untuk mendapatkan perusahaan terbaik untuk menjalankan bisnis pertambangan.</i></li> </ul>	CF6	PI	3	3	9	Yellow	Wawancara ahli dengan pejabat pemerintah dan pegawai perusahaan pertambangan milik negara.
				EK	3.9	4.3	17	Red	
				SES	2.8	2.8	8.4	Yellow	
				JA	3.4	3.4	12.1	Brown	

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IND7-S	Pemerintah provinsi, sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru 2014, bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya pertambangan di daerah, termasuk dalam proses pemberian izin. Namun, kabupaten-kabupaten dimana tambang berada, akan menerima sebagian besar alokasi anggaran dari pertambangan dari pemerintah pusat, sementara pemerintah provinsi yang mengelola kegiatan penambangan akan menerima lebih sedikit. Anggaran yang tersedia untuk melakukan tugas seringkali sangat terbatas. Misalnya, dalam penelitian ini seorang pejabat senior di Dinas ESDM di sebuah provinsi MEMR menyatakan bahwa anggaran tahunan untuk pemantauan lebih dari 400 IUP di provinsi ini hanya Rp 300 juta (AU \$ 30.00), atau kurang dari Rp 750.000 (AU \$ 75) per IUP. Ini tidak cukup.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika pemerintah provinsi tidak memiliki sumber keuangan yang memadai untuk mengelola operasi penambangan / IUP di wilayah hukum mereka, termasuk kabupaten dimana tambang berada:</p> <p><i>Anggaran yang memadai bagi pemerintah provinsi sangat penting untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber daya pertambangan, termasuk proses IUP, dilakukan dengan benar. Sebaliknya, sumber daya yang tidak mencukupi dapat menyebabkan inefisiensi dan peluang terbuka untuk korupsi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Dana terbatas yang tersedia bagi kantor dinas pertambangan ESDM di tingkat provinsi akan membatasi kemampuan mereka untuk melakukan fungsi pengelolaan, pengendalian dan pengawasan atas pemegang IUP. Kantor Dinas ESDM di tingkat provinsi tidak dapat menyediakan kendaraan yang tepat untuk mengunjungi / memantau tambang. Atau, untuk melakukan tugas mereka, mereka harus dibantu secara langsung atau tidak langsung oleh perusahaan pertambangan (misalnya melakukan perjalanan ke pertambangan dengan kendaraan yang sesuai, yang disediakan oleh perusahaan tambang), menciptakan konflik kepentingan yang dapat membuka peluang terjadinya korupsi.</i></p>	CF-N4	PI	4	3	12		Temuan PWYP dari FGD dengan Asosiasi Kepala Dinas Pertambangan tingkat provinsi (PWYP, 2016).  Wawancara dengan staf ESDM di tingkat provinsi.
				EK	3.9	4.3	17.8		
				SES	4.2	4.2	17.6		
				JA	3.7	3.4	12.6		
<b>DETERMINATION OF MINING AREA (DMA)</b>									
DMA1	Undang-undang Pertambangan 2009 (setelah diubah oleh Mahkamah Konstitusi) tidak menetapkan wilayah minimum untuk hak eksplorasi, untuk memungkinkan operator / perusahaan yang lebih kecil (dengan modal yang terbatas) dapat ikut serta (memiliki peluang) dalam industri pertambangan. Namun, seringkali tidak ekonomis untuk melakukan eksplorasi di daerah kecil, terutama bila informasi geologis di daerah tersebut tidak cukup tersedia/minimal.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika IUP diberikan pada bidang konsesi yang terlalu kecil ?</p> <p><i>Semakin kecil area konsesi, semakin besar jumlah IUP yang akan dikeluarkan. Bagi pejabat yang korup, ini bisa membuka lebih banyak kesempatan untuk korupsi.</i></p> <p><i>Perusahaan yang korup bekerja sama dengan pejabat yang korup dapat memulai kegiatan penambangan tanpa eksplorasi terperinci sebelumnya, yang menyebabkan kerusakan lingkungan yang lebih besar. Hal ini, di sisi lain, juga bisa mengakibatkan area konsesi yang tidak aktif.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Ada banyak IUP aktif dan tidak produktif. Beberapa lahan IUP dilaporkan disalahgunakan untuk tujuan lain termasuk sebagai obligasi / agunan untuk mendapatkan pinjaman bank (wawancara dengan LSM yang menemukan identitas palsu pemegang IUP di Kalimantan Timur) (KaltimPost, 2014; Kompas, 2014).</i></p> <p><i>Kerusakan lingkungan yang timbul dari terbitnya IUP kecil yang berlebihan juga lebih besar, seperti yang dapat dilihat di sejumlah besar lubang tambang yang tidak direklamasi, mis. di Kalimantan (Jatam et al., 2017).</i></p>	PD-N1	PI	4	4	16		Hasil wawancara dengan para pelaku pertambangan dan geologists
				EK	3.8	4.5	17.2		
				SES	2	5	10		
				JA	3.7	4	15		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IND-DMA2	<p>Sebagian besar wilayah pertambangan (hak atas tambang, KP) yang diketahui potensi mineral dan batubaranya telah diberikan sebelum berlakunya UU 04/2009, sehingga tidak banyak wilayah yang dapat dialokasikan untuk perencanaan peruntukan dan pelelangan setelah proses yang ditetapkan oleh UU Pertambangan tahun 2009. Hak-hak ini diubah menjadi IUP tanpa dilelang pada UU Pertambangan 2009, sementara tidak ada eksplorasi IUP baru yang telah diberikan sejak diundangkannya Undang-undang tersebut.</p> <p>Dengan tidak banyak daerah yang tersisa yang akan dilelang pada saat berlakunya undang-undang Pertambangan tahun 2009, ada persepsi bahwa sudah terlambat untuk mengubah metode pemberian izin dari sistem kontrak yang berlaku pada tahun 2009 menjadi metode pelelangan sebagaimana diamanatkan dengan UU Pertambangan tahun 2009.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika metode perizinan diubah dari kontrak ke pelelangan dengan memberlakukan Undang-Undang Pertambangan yang baru di tahun 2009, sedangkan tidak banyak lagi daerah dengan potensi yang diketahui yang masih tersisa untuk dilelang ?</p> <p><i>Sebagian besar wilayah dengan potensi pertambangan yang telah diketahui telah diterbitkan hak penambangannya sebelum berlakunya UU Pertambangan 2009 (kemudian dikonversi menjadi IUP tanpa lelang setelah 2009). Sistem pemberian izin yang baru melalui lelang, bagaimanapun, dirancang dan diharapkan dapat diterapkan di masa depan, antara lain untuk wilayah pertambangan yang baru ditemukan mau pun yang lama (WIUP) yang akan tersedia melalui pembatalan IUP yang kadaluarsa atau tidak sesuai (Peraturan Pemerintah 77/2013).</i></p> <p><b>Dampak</b></p> <p><i>Mengingat terbatasnya jumlah wilayah pertambangan dengan potensi yang diketahui, yang tersisa untuk dilelang atau WIUP yang tidak ditambang dan ditawarkan kembali ke publik, belum ada izin eksplorasi baru yang diberikan dalam 8 tahun terakhir. Akibatnya, pemerintah dianggap kurang serius untuk mengubah metode pemberian izin dari sistem kontrak menjadi pelelangan. Sementara, ini bukan peristiwa yang korup, namun dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum terkait dengan proses pemberian izin dan kegiatan penambangan.</i></p>	PD-N2	PI	3	3	9	Yellow	<p>Wawancara dengan ahli pertambangan. Artikel jurnal (Gandataruna et al., 2011).</p>
				EK	3.7	4.4	16.3	Red	
				SES	3.8	3.2	12	Red	
				JA	3.5	3.5	13.8	Red	
DMA3	<p>DPR, harus memberikan pandangan dan rekomendasinya dalam penentuan WIUP, namun tidak memiliki tatacara dan kriteria penetapan WIUP. Meskipun DPR mungkin memiliki staf ahli mengenai masalah ini, prosedur yang jelas untuk proses di DPR tetap kurang. Hal ini menjadi perhatian para pemangku kepentingan, terutama karena keanggotaan DPR berubah setiap lima tahun.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika DPR tidak memiliki prosedur dan kriteria yang jelas untuk menyetujui zonasi tambang yang diajukan oleh pemerintah ?</p> <p><i>Prosedur dan kriteria yang jelas bagi Parlemen untuk mempertimbangkan dan menyetujui rencana zonasi tambang yang diusulkan merupakan hal yang penting, terutama ketika anggota Parlemen dipilih setiap lima tahun.</i></p> <p><b>Dampak</b></p> <p><i>Kurangnya prosedur dan kriteria yang jelas dalam proses di DPR untuk menentukan wilayah pertambangan dapat menunda alokasi wilayah pertambangan dan kemudian proses IUP (Pushep 2014). Hal ini juga dapat menciptakan kesempatan untuk manipulasi dan gangguan dalam prosesnya. Perusahaan yang korup dapat memanfaatkan ketidakpastian untuk memanipulasi proses dengan melakukan penyuapan. Misalnya, pada tahun 2012 seorang anggota parlemen ditangkap oleh KPK karena menerima suap dari perusahaan pertambangan (pemegang IUP) untuk memfasilitasi bisnis perusahaan di Kalimantan Selatan (ACCH, 2015). Meskipun kasus ini tidak terkait dengan penentuan wilayah pertambangan (namun mengenai IUP Operasi / Produksi), kejadian tersebut merupakan indikasi adanya kemungkinan korupsi yang melibatkan proses di DPR.</i></p>	PD-N3	PI	3	4	12	Red	<p>Meskipun kejadian korupsi yang melibatkan Parlemen terkait dengan DMA belum terbukti, kasus korupsi masa lalu yang melibatkan Parlemen dan anggotanya di pertambangan dan kurangnya prosedur dapat dijadikan dasar dalam menilai peluang dan dampak risiko ini.</p> <p>Parlemen Indonesia (DPR) dianggap sebagai institusi paling korup di Indonesia berdasarkan survei tahun 2016 oleh Transparency International Indonesia (TII, 2017).</p> <p>Indonesian Parliamentary Center (IPC) dalam siaran persnya juga menyatakan bahwa korupsi di parlemen biasanya melibatkan penyuapan dalam proses membuat kebijakan, termasuk isu-isu terkait pertambangan (Alimshyah et al., 2016).</p>
				EK	4.4	4.7	20.8	Red	
				SES	2	3	6	Yellow	
				JA	4.5	4.3	19.5	Red	

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
DMA4	Sistem kadaster (pemetaan) Indonesia baru mencakup sekitar 35% dari seluruh wilayah Indonesia, (van der Eng, 2016), kebanyakan dilakukan di pulau Jawa dan di kota-kota besar. Hal ini menyulitkan proses penentuan status, batas-batas dan hak-hak yang berlaku di atas tanah yg diperuntukkan sebagai wilayah pertambangan.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika informasi kadaster termasuk hak, status dan batas permukaan di wilayah yang ditujukan untuk pertambangan tidak jelas dijamin dalam undang-undang atau tidak dapat diketahui secara publik ?</p> <p><i>Ketidakpastian seputar hak, status dan batas permukaan seperti hak adat, atau batas kawasan lindung untuk konservasi, menciptakan insentif/dorongan dan peluang untuk korupsi di sekitar hak-hak yang saling tumpang tindih.</i></p> <p><i>Karena ketidakpastian seputar hak atas tanah, status dan batas, pejabat yang bekerja dengan kolaborator dapat mengubah status atau batas tanah yang dikenai lisensi penambangan untuk mendapatkan pembayaran ekstradari pemohon / pemegang IUP.</i></p> <p><i>Informasi yang tersedia secara publik memungkinkan pemangku kepentingan untuk memverifikasi kepatuhan terhadap wilayah perizinan, yang mencegah korupsi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>40% IUP ditemukan tidak patuh (non-CnC), sebagian besar disebabkan oleh status dan status permukaan lahan pertambangan yang tidak jelas. Badan Pemeriksa Keuangan, misalnya, menemukan 26 perusahaan IUP di Sumatra secara ilegal menambang atau melakukan bisnis kehutanan di hutan lindung dan daerah hutan lainnya tanpa membayar iuran atau kompensasi.</i></p> <p><i>Ketidakpastian juga dapat menyebabkan spekulasi, spekulasi juga dapat memonopoli kepemilikan kawasan ini, mencegah pemilik sebelumnya dan masyarakat lokal untuk menerima manfaat maksimal.</i></p>	PD10	PI	4	4	16		<p>Banyak status IUP yang tidak <i>Clean and Clear/CnC</i>, (hampir 40% nya) disebabkan oleh wilayah yang saling tumpang tindih, atau berada dalam hutan konservasi atau hutan lindung tanpa izin yang sesuai (Article 33, 2016 dan KPK, 2013, 2015).</p> <p>Pada tahun 2013, BPK menemukan 26 perusahaan di Sumatra secara ilegal menambang di hutan lindung dan kawasan hutan lainnya tanpa membayar iuran atau kompensasi (Abdulah et al., 2016; BPK, 2012; Kompas, 2013; KPK, 2013).</p> <p>Wawancara dengan para pakar dunia pertambangan, pejabat pemerintah dan organisasi masyarakat sipil.</p>
				EK	4.5	4.8	21.8		
				SES	4.6	4.6	21.4		
				JA	4.1	4.5	18.5		
DMA5	Kurangnya koordinasi dan komunikasi antar departemen dan kelembagaan secara vertikal dalam memastikan kejelasan status lahan yang akan dilelang atau untuk menyelesaikan perselisihan terkait hak-hak yang tumpang tindih.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika koordinasi antar bidang dan secara vertikal di antara instansi pemerintah buruk dalam proses pemberian IUP ?</p> <p><i>Koordinasi dan komunikasi antar departemen atau lembaga yang buruk, misalnya antara kementerian kehutanan dan kementerian pertambangan, dapat menyebabkan ketidakpastian mengenai status, hak dan batasan wilayah yang akan dilelang. Ini, bisa memberi peluang manipulasi dan korupsi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Koordinasi vertikal dan horisontal yang buruk antara instansi pemerintah seringkali mengakibatkan inefisiensi dan ketidakpatuhan. Misalnya, banyak IUP yang non CnC ditemukan, karena adanya tumpang tindih antara hak (misalnya hak penambangan dan hak kehutanan) dan wilayah, atau berada di hutan konservasi atau hutan lindung tanpa izin yang sesuai. Ini bisa dihindari jika koordinasi antardepartemen antara KLHK dan ESDM baik.</i></p> <p><i>Menyadari koordinasi yang buruk antar instansi, perusahaan korup juga dapat menyalahgunakan situasi demi keuntungan mereka sendiri.</i></p>	PD-N4	PI	4	5	20		<p>Banyak status IUP yang tidak <i>Clean and Clear/CnC</i>, (hampir 40% nya) disebabkan oleh wilayah yang saling tumpang tindih, atau berada dalam hutan konservasi atau hutan lindung tanpa izin yang sesuai (Article 33, 2016 dan KPK, 2013, 2015).</p> <p>Pada tahun 2013, BPK menemukan 26 perusahaan di Sumatra secara ilegal menambang di hutan lindung dan kawasan hutan lainnya tanpa membayar iuran atau kompensasi (Abdulah et al., 2016; BPK, 2012; Kompas, 2013; KPK, 2013).</p>
				EK	4.4	4.4	19.7		
				SES	1	1	1		
				JA	4.5	4.1	18.6		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi/bukti sumber
DMA6	Sistem informasi geologi nasional seringkali tidak cukup dan lengkap untuk digunakan sebagai dasar bagi penentuan nilai dasar lelang (Pushep, 2014).	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika informasi yang tersedia sangat buruk/tidak tepat (penilaian terlalu tinggi atau terlalu rendah) mengenai nilai geologi dan ekonomi dari zona pertambangan yang akan dilelang ?</p> <p><i>Penilaian WIUP yang buruk akan mengakibatkan ketidakpastian dan peluang terbuka untuk korupsi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Informasi geologi yang buruk dapat menyebabkan penilaian yang buruk. Jika WIUP dinilai terlalu rendah (undervalued), maka negara akan kehilangan pendapatan. Di sisi lain, overvaluation akan menghalangi investasi atau memberikan insentif untuk korupsi. Penentuan nilai dasar lelang yang buruk juga akan membuka peluang praktik korupsi.</i></p> <p><i>Beberapa investor, terlepas dari nilai potensi sebenarnya dari WIUP, masih akan berusaha untuk mendapatkan konsesi tersebut dengan harapan masih dapat memperoleh keuntungan, apakah konsesi akan berubah menjadi tambang yang menguntungkan atau tidak.</i></p>	PD-N5	PI	4	5	20		Wawancara dengan para ahli yang terdiri dari pejabat ESDM, penambang dan ahli geologi, mengemukakan bahwa sebagian besar penilaian WIUP tidak didasarkan pada informasi geologi yang memadai.
				EK	4	4.4	18.1		
				SES	2	4.3	8.7		
				JA	4.3	4	17.3		
DMA7	Meskipun informasi umum mengenai potensi geologi negara tersedia (peta geologi dapat dibeli dari Badan Informasi geologi, BIG), informasi lebih rinci mengenai nilai sumber daya ( jenis komoditas, potensi) di wilayah tertentu, terutama di wilayah IUP, tidak tersedia untuk umum.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika informasi tentang potensi geologi dan ekonomi daerah pertambangan yang akan dikategorikan tidak tersedia untuk umum ?</p> <p><i>Sistem pemberian izin yang transparan perlu memiliki informasi yang dapat diakses publik mengenai potensi nilai daerah pertambangan.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Bila nilai potensi geologi zona pertambangan tidak dapat diketahui secara publik, pemangku kepentingan (termasuk pejabat pemerintah, pemohon dan kompetitornya) tidak dapat berpartisipasi dalam pengawasan dan pengendalian proses. Ini memberi lebih banyak kesempatan untuk terjadinya manipulasi dan korupsi.</i></p>	PD11	PI	4	5	20		Wawancara dengan para ahli pertambangan dan asosiasi para ahli geologi.
				EK	4.3	4.6	20.1		
				SES	2	4	8		
				JA	4	4	16		
DMA8	Perusahaan tambang, terutama yang besar, pada umumnya memiliki sumberdaya keuangan, teknologi dan manusia yang lebih besar dari pemerintah dalam hal pelaksanaan penelitian dan eksplorasi untuk menemukan potensi-potensi pertambangan yang baru. Akibatnya, penelitian dan survey yang harusnya dilakukan oleh pemerintah dan digunakan untuk menentukan nilai dasar dalam lelang lebih banyak diinisiasi oleh swasta.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika perusahaan pertambangan memiliki informasi yang lebih banyak mengenai potensi suatu wilayah yang akan dilelang dibandingkan dengan pemerintah?</p> <p><i>Bila perusahaan pertambangan memiliki lebih banyak informasi mengenai nilai sumber daya daripada pemerintah sebelum pelelangan, mereka dapat mengganggu proses pemberian izin. Mereka juga bisa menyembunyikan data dari pemerintah untuk kepentingan mereka sendiri. Perusahaan yang memprakarsai penelitian ini nantinya dapat menuntut perlakuan istimewa dari pemerintah dalam proses pemberian izin sebagai ganti biaya survey yang mereka keluarkan.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Dalam kasus tersebut, kebenaran dan keakuratan data geologi dan rezim pertambangan akan terganggu. Informasi nilai sumber daya geologi yang tidak diungkapkan akan merusak kedaulatan negara dan bertentangan dengan Konstitusi dan Hukum.</i></p>	PD-N8	PI	4	3	12		Wawancara dengan para ahli, antara lain penambang, asosiasi profesi pertambangan, dan para pensiunan pimpinan perusahaan tambang.
				EK	4.5	4.6	20.7		
				SES	3	3	9		
				JA	4.6	4.3	19.6		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
DMA9	Wilayah Pencadangan Nasional (WPN) adalah wilayah dengan potensi geologi untuk pertambangan namun disediakan untuk konservasi mineral, pelestarian lingkungan, atau berada di pulau-pulau kecil. Areal pencadangan yang dapat dikonversi menjadi area pertambangan khusus (WP) oleh menteri dan dengan persetujuan parlemen. Proses pengambilan keputusan konversi, tidak diketahui secara umum dan kurangnya partisipasi masyarakat	<p>Berapa besar risiko yang terjadi karena tidak terbukanya informasi mengenai kriteria dan proses pengambilan keputusan untuk mengkonversi WPN menjadi WIUPK?</p> <p>Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam proses konversi WPN menjadi WIUPK akan membuka peluang adanya korupsi dan menghambat partisipasi para pihak dalam usaha pemberantasan korupsi. Perusahaan yang ingin melakukan pertambangan di WPN dapat menyuap pejabat pemerintah dan DPR untuk mengkonversi WPN menjadi WIUPK.</p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Perubahan WPN menjadi WIUPK yang tidak sah dan korup terjadi, seperti yang terlihat dalam kasus korupsi yang melibatkan Bupati Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur, dan juga berdasarkan temuan BPK; 26 perusahaan pertambangan secara ilegal beroperasi di kawasan lindung. KPK juga menemukan bahwa ribuan IUP berada di hutan lindung.</i></p> <p><i>Kasus dugaan korupsi Gubernur dan Bupati di Sulawesi Tenggara juga melibatkan ilegal konversi status hutan, mis. Dari hutan lindung ke hutan produksi, untuk memungkinkan perusahaan pertambangan diterbitkan dengan IUP.</i></p>	PD-N7	PI	4	5	20		<p>Studi kasus konversi status hutan secara ilegal, misalnya dari hutan lindung ke hutan produksi, agar dapat menerbitkan IUP bagi perusahaan pertambangan.</p> <p>1 Kasus korupsi yang melibatkan Bupati Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur.</p> <p>2 Kasus korupsi Gubernur dan Bupati di Sulawesi Tenggara</p> <p>Laporan;</p> <p>1 Temuan BPK : 26 perusahaan pertambangan yang beroperasi secara ilegal di kawasan lindung (Ilmie, 2014; Kompas, 2013),</p> <p>2 Temuan KPK bahwa ada ribuan IUP berada di hutan lindung (KPK, 2014, 2015)</p>
				EK	4.7	4.7	22.2		
				SES	4	4	16		
				JA	4.2	4.1	17.2		
DMA10	Badan Informasi Geografis Indonesia menggunakan sistem koordinasi UTM-Indonesia (Universal Transverse Mercator Indonesia) untuk pemetaan, yang dipatuhi oleh Departemen Pertambangan dan industri pertambangan. Namun, tidak semua peta yang ada, termasuk peta kehutanan, telah diubah menjadi sistem koordinasi UTM standar (wawancara dengan Ketua MGEI).	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika sistem koordinat yang digunakan dalam pemberian izin pertambangan berbeda antar departemen dan lembaga pemerintah lainnya (Kehutanan dan Pertanian) ?</p> <p><i>Penentuan sistem koordinat dalam pemetaan dapat mengurangi peluang petugas untuk menarik pungutan-pungutan liar dari pengusaha untuk "menyelesaikan masalah" dalam hal pemetaan. Pemakaian standar koordinat juga dapat menghindari kesalahan pencatatan dan administrasi sehubungan dengan lokasi, batas batas dan status lahan.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Banyak IUP ditemukan tidak sesuai dan ilegal karena saling tumpang tindih dengan kawasan hutan lindung, sebagaimana terlihat dalam temuan KPK dan BPK.</i></p>	PD27	PI	3	4	12		Wawancara ahli dengan asosiasi profesional (ahli geologi)
				EK	4.1	4.4	18.5		
				SES	2	3	6		
				JA	4.3	4.1	18		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi/bukti sumber
<b>AUCTION OF MINING AREA</b>									
AMA1	Sistem pemberian izin IUP dan proses yang dimandatkan oleh Undang-Undang Pertambangan 2009 dan peraturan pelaksanaannya harus diterjemahkan ke dalam prosedur praktis bagi pemerintah untuk menentukan wilayah kerja tambang (WIUP), prosedur untuk lelang WIUP / WIUPK, dan untuk penerbitan Izin pertambangan (IUP).	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika tidak adanya aturan dan prosedur yang jelas untuk penetapan WIUP, pelelangan WIUP, dan pemberian IUP, terutama di daerah?</p> <p><i>Ketika prosedur dan informasi terkait pemberian IUP jelas dan diketahui oleh publik, misalnya disajikan dalam bentuk bagan alur (flow chart) atau diagram, maka para pemangku kepentingan akan mengetahui secara pasti apa yang dapat diharapkan dari proses tersebut dan dapat berpartisipasi dalam pengawasan publik atas penyimpangan-penyimpangan. Petugas pemerintah juga akan lebih percaya diri dan kompeten dalam melakukan tugasnya.</i></p> <p><b>Dampak :</b></p> <p><i>Tanpa prosedur yang jelas, pejabat pemerintah yang baik, terutama di tingkat provinsi, ragu-ragu untuk melaksanakan tugas mereka (wawancara dengan pejabat pemerintah). Hal ini, memungkinkan terjadinya manipulasi dan korupsi untuk menutupi ketidaksesuaian (discrepancies). Dalam kasus lain, pemerintah daerah dapat mengeluarkan peraturan pemerintah mereka sendiri terhadap Undang-undang tersebut untuk mengakomodir kepentingan pribadi tertentu. Misalnya, dugaan kasus korupsi yang melibatkan Gubernur dan Bupati di Sulawesi Tenggara melibatkan keputusan para pemimpin daerah untuk secara tidak sah mengalokasikan WIUP dan menerbitkan IUP tanpa lelang untuk mendapatkan suap/sogokan (Rahmy, 2016 {Sutari, 2016 # 43})</i></p>	PD-N8	PI	3	4	12		Pelelangan yang pernah dilakukan di Kendari, berdasarkan peraturan pemerintah daerah yang dibuat - dianggap salah. (Wawancara dengan ahli dan FGD dengan pejabat pemerintah, penambang dan asosiasi profesional).
				EK	4.6	4.7	21.4		
				SES	2	2.3	4.7		
				JA	4.3	4	15		
AMA2	Kriteria pemberian izin, termasuk tahapan pelelangan, tidak dipahami secara jelas oleh pejabat pemerintah dan perusahaan pertambangan. Informasi tentang kriteria tidak tersedia untuk umum, atau mudah diakses, walaupun beberapa di antaranya dapat disediakan dengan biaya tertentu.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika kriteria zonasi, prakualifikasi dan kualifikasi pemenang lelang tidak terbuka ?</p> <p><i>Kriteria yang tidak jelas, termasuk kriteria teknis dan keuangan, dapat menciptakan kesempatan untuk manipulasi dan gangguan dalam proses pemberian IUP.</i></p> <p><b>Dampak :</b></p> <p><i>Ketidakpastian dalam proses pelelangan dan kriteria merusak hasil dan sistem pelelangan.</i></p>	PD-N9	PI	3	5	15		Wawancara dengan para ahli di Kendari.
				EK	4.3	4.4	15.1		
				SES	5	2	10		
				JA	4.2	4	16.8		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi/bukti sumber
AMA3	Electronic government system sudah diterapkan di beberapa provinsi, termasuk dalam system pendaftaran lelang. Akan tetapi, masih ada juga provinsi yang belum menerapkannya, dan masih menggunakan sistem pendaftaran dan administrasi pencatatan manual yang memungkinkan adanya kontak langsung (face-to face) antara peserta / pemohon dengan petugas.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika ada kontak langsung (<i>face to face</i>) antara peserta lelang / pemohon dengan petugas:</p> <p><i>Lelang WIUP tidak pernah dilakukan secara nasional, belum pernah dilakukan uji coba, namun, risiko ini dapat dinilai secara hipotetis berdasarkan contoh yang serupa dalam jenis proses aplikasi, lelang atau tender lainnya.</i></p> <p><b>Dampak :</b></p> <p><i>Hubungan tatap muka antara pemohon dan pejabat garis depan yang menangani aplikasi pendaftaran, dapat memberi kesempatan untuk kolusi dan korupsi. Termasuk penyuapan untuk melanggar /tidak patuh pada tahapan registrasi, atau hanya mengambil keuntungan dari pemohon. Aplikasi yang dilewatkan juga bisa disalahgunakan untuk memeras suap. Praktik ini menghancurkan proses yang jujur dan bersih.</i></p> <p><i>Kontak langsung (face to face) antara peserta dengan petugas dapat meningkatkan peluang tindak korupsi, di antaranya pemberian suap agar dapat melanggar kepatuhan atau menerima hadiah dari pemohon.</i></p>	PR-N1	PI	2	4	8	Red	Wawancara dengan para ahli pertambangan dan staf pemerintah (ESDM).
				EK	4.4	4.9	21.7		
				SES	4	4	16		
				JA	4.5	4	18		
AMA4	Waktu untuk tiap tahap pelelangan, termasuk dalam hal pengumuman pembukaan dan hasil lelang telah ditentukan oleh peraturan. Akan tetapi, belum ada SOP untuk pengumuman, termasuk bagaimana informasi dapat diakses oleh public, dan di mana informasi yang akan diumumkan tersebut disimpan.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika pejabat membocorkan informasi yang berkaitan dengan proses pelelangan (rencana lelang WIUP, keputusan pemenang) kepada perusahaan / peserta sebelum waktu yang ditentukan :</p> <p><i>Karena lelang WIUP belum pernah dilakukan secara nasional, risiko ini belum pernah diuji. Namun, di sini risiko ini dinilai secara hipotetis berdasarkan contoh yang serupa pada jenis aplikasi, lelang atau proses tender lainnya.</i></p> <p><i>Jika tidak ada prosedur standar untuk pemberian informasi, pejabat dapat membocorkan informasi pada proses lelang menjelang penentuan waktu untuk memberi keuntungan bagi perusahaan / pemohon tertentu agar menerima sogokan. Informasi awal dapat memberikan kesempatan untuk manipulasi dan mengurangi persaingan yang sehat.</i></p> <p><b>Dampak :</b></p> <p><i>Risiko ini bisa mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Informasi sebelumnya juga bisa digunakan oleh perusahaan korup dalam proses pelelangan yang akan mengakibatkan pemerintah kehilangan kesempatan untuk mendapatkan penawaran terbaik.</i></p>	PR-N2	PI	2	4	8	Red	Wawancara dengan para pelaku pertambangan
				EK	4.2	4.4	18.9		
				SES	4	4	16		
				JA	4.3	4.4	18.9		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
AMA5	Pemohon prakualifikasi diundang untuk melakukan survei /kunjungan lapangan untuk memverifikasi informasi yang diberikan dalam informasi penawaran, termasuk nilai dasar properti yang akan dilelang. Meskipun tidak dipungut biaya untuk melakukan survei di daerah tersebut, pemohon harus membayar sendiri biaya survei mereka. Lamanya waktu untuk melakukan survei akan diputuskan berdasarkan ukuran area, lokasi, dll. Namun, waktu yang diberikan kepada pemohon prakualifikasi bisa terlalu pendek untuk melakukan survei yang berarti untuk memastikan angka penawaran mereka.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi karena tidak cukupnya waktu yang diberikan kepada pemenang pra-kualifikasi untuk melakukan kunjungan lapangan sebelum mengajukan penawaran lelang :</p> <p><i>Tidak cukupnya waktu bagi peserta lelang untuk melakukan kunjungan lapangan dan penelitian awal akan mengakibatkan kesalahan penilaian peserta dalam menentukan harga penawaran lelang. Untuk mengatasi hal ini, peserta lelang yang korup akan mencoba memperpanjang waktu kunjungan lapangan / survey dengan menyuap petugas.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Penilaian WIUP yang tidak disiapkan dapat mengakibatkan perusahaan yang baik menarik diri dari pelelangan, mencegah pemerintah memperoleh tawaran terbaik dari pelamar terbaik.</i></p>	PR-N3	PI	3	3	9	Yellow	<p>Wawancara dengan ahli geologi dan staf/ pegawai pemerintah),</p> <p>Meskipun lelang WIUP belum dilakukan secara nasional, risiko ini dinilai dengan menggunakan pengalaman pemangku kepentingan dalam sistem perizinan sebelumnya, yang juga memerlukan kunjungan lapangan ke lokasi tersebut.</p>
				EK	3.8	4.2	15.9	Red	
				SES	2	3	6	Yellow	
				JA	3.8	4.3	13.4	Brown	
AMA6	<p>Sekelompok pengusaha dapat bergabung untuk mengatur (di antara mereka sendiri) mengenai pemenangan pelelangan, memenangkan salah satu di antara mereka sendiri.</p> <p>Hal ini dapat dilakukan dengan menetapkan tawaran untuk memungkinkan salah satu dari mereka menang, atau dengan menyetujui untuk tidak mengajukan tawaran untuk memungkinkan situasi bidder tunggal. Mereka kemudian dapat mengambil giliran untuk melakukan hal ini untuk satu sama lain. Penambang menyatakan bahwa praktik ini biasa terjadi pada pelelangan lainnya.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika pemenang lelang diatur/dikendalikan oleh para pelaku usaha, misalnya dengan kesepakatan untuk mengatur besaran nilai penawaran untuk memenangkan salah satu di antara mereka?</p> <p><i>Rekayasa/pengaturan tender dalam lelang adalah suatu tindakan anti kompetisi bisnis yang sehat. Jika ini terjadi pemerintah juga akan kehilangan peluang untuk mendapatkan keuntungan terbesar dari penawaran terbaik.</i></p> <p><i>Sekelompok perusahaan juga dapat mengajukan penawaran dengan menyetujui untuk tidak mengajukan tawaran agar perusahaan mengajukan tawaran sebagai satu penawaran tunggal. Penawar dapat memberikan kompensasi kepada perusahaan lain karena tidak menawar dalam lelang.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Ini adalah praktik yang merusak persaingan bisnis dan bisa mengakibatkan kerugian bagi negara, dalam bentuk kehilangan kesempatan untuk mendapatkan tawaran terbaik untuk pemberian izin tersebut.</i></p> <p><i>Praktik semacam itu juga merusak integritas proses pelelangan dan menciptakan ketidakpastian dalam peraturan perundang undangan.</i></p>	PP15	PI	2	4	8	Brown	<p>Karena lelang WIUP belum pernah dilakukan secara nasional, maka ini tidak pernah terjadi di masa yang lalu. Namun, risiko ini dinilai secara hipotetis berdasarkan contoh serupa dalam proses lelang atau tender, termasuk di sektor minyak dan gas bumi. Pernyataan dari para penambang mengenai hal ini juga menjadi pertimbangan sebelum mencatat skor yang diberikan dalam analisis.</p> <p>Kasus kecurangan lelang di sektor Minyak dan Gas pada tahun 2000 <a href="http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18357/persekongkolan-tender-sebagai-suatu-tindakan-yang-anti-persaingan-sehat">http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18357/persekongkolan-tender-sebagai-suatu-tindakan-yang-anti-persaingan-sehat</a>).</p> <p>Kecurangan lelang juga terjadi dalam pengadaan kartu e-KTP-2017 (saat ini sedang diusut oleh KPK)</p>
				EK	4.3	4.5	20.2	Red	
				SES	3	3	9	Yellow	
				JA	4.2	4.4	18.8	Red	

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
AMA7	<p>Karena keterbatasan sumber daya dan waktu, petugas tidak mampu mengecek kebenaran isi dokumen administrative, keuangan dan teknis yang dimasukkan oleh peserta lelang.</p> <p>Beberapa pemohon tidak memiliki dokumen administratif yang layak, atau langsung memalsukan dokumen, termasuk nomor registrasi / Sertifikat perusahaan atau nomor pajak (mis., Pemohon dapat mengirimkan nomor file pajak pribadi dari manajer atau personel mereka alih-alih nomor file pajak perusahaan).</p> <p>Pelamar dapat memalsukan dokumen tentang bukti pengalaman dan kapasitas geologi tanpa disadari. Riwayat hidup seorang ahli geologi dapat diajukan oleh beberapa pelamar sekaligus, dengan duplikasi dalam berbagai aplikasi tidak diketahui.</p> <p>Pelamar dapat sementara menyetorkan dana, yang tidak diperlukan, di bank dan menyajikannya sebagai bukti kemampuan keuangan untuk melaksanakan proyek pertambangan. Dana tersebut nantinya bisa ditarik begitu keputusan atas penghargaan dibuat.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi karena tidak adanya pemeriksaan terhadap kebenaran dokumen-dokumen administratif, teknis, dan finansial yang diajukan dalam pendaftaran lelang? (termasuk nomor pajak, pendaftaran perusahaan, dll)?</p> <p><i>Dalam hal ini, pemohon dapat menyuap pejabat (terutama dalam sistem pendaftaran permohonan manual / tatap muka) untuk mengabaikan adanya perbedaan, mis. Riwayat hidup onegeologist dapat digunakan dalam beberapa aplikasi dari beberapa perusahaan.</i></p> <p><b>Dampak</b></p> <p><i>Dokumen pendaftaran perusahaan yang dipalsukan adalah peringatan (red flag) untuk pencurian identitas perusahaan atau upaya untuk menutupi korupsi dalam proses pemberian izin. Nomor file pajak palsu atau kurangnya bukti keuangan juga merupakan peringatan untuk upaya menutupi korupsi seputar perpajakan.</i></p> <p><i>Kurangnya kapasitas teknis di perusahaan pertambangan dapat mengakibatkan proyek yang tidak aktif atau eksplorasi yang buruk, sehingga merugikan rezim pertambangan.</i></p> <p><i>Banyak kasus ketidakpatuhan dan korupsi terkait proses IUP menunjukkan kurangnya pemeriksaan / verifikasi ini.</i></p>	PP10	PI	4	4	16		<p>24% pemegang IUP tidak memiliki nomor pajak atau hanya mendaftarkan nomor pajak pribadi, bukan pajak perusahaan (PWYP Indonesia, dikutip oleh CNN di <a href="http://www.cnnindonesia.com/nasion/20160824144451-20-153548/kpk-didesak-bidik- aparat-pemda-soal-korupsi-tambang/">http://www.cnnindonesia.com/nasion/20160824144451-20-153548/kpk-didesak-bidik- aparat-pemda-soal-korupsi-tambang/</a> (KPK, 2015).</p> <p>JATAM menemukan 11 IUP di Kalimantan Timur dimiliki oleh 2 orang, dengan alamat dan identitas perusahaan yang palsu. Hal ini tidak teridentifikasi oleh petugas selama permohonan IUP, kemungkinan besar karena kurangnya uji tuntas (<i>due diligence</i>) verifikasi. Perusahaan-perusahaan itu kemungkinan menginginkan wilayah itu sebagai hutan bukan pertambangan. IUP kemudian dibatalkan (KaltimPost, 2014).</p> <p>40% pemegang IUP Eksplorasi tidak CnC karena kurangnya kegiatan eksplorasi dan laporan teknis terkait (KPK, 2015).</p> <p>Banyak WIUP belum memulai proyek mereka karena, antara lain, kurangnya modal finansial.</p>
				EK	4.4	4.8	21.1		
				SES	3	4	12		
				JA	4.3	4.2	18		
AMA8	<p>Pelaku usaha pertambangan menyatakan bahwa pemohon, bukan pemerintah, sering bertanggung jawab untuk memastikan status 'yang jelas' dari lahan tersebut.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika para pengusaha sendiri yang harus memastikan status kewilayahan yang 'bebas/clear' jika ada permasalahan tumpang tindih kewilayahan dengan pemegang IUP ?</p> <p><i>Pejabat pemerintah harus bertanggung jawab untuk memastikan status, dan batas WIUP, bukan pengusaha. Jika hal ini tidak dilakukan, maka akan membuka peluang pada terjadinya manipulasi dan korupsi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Penawaran antar pelaku usaha untuk menyelesaikan masalah daerah pertambangan dapat merusak peraturan perundangan dan integritas pemerintah dalam menerbitkan keputusan IUP. Ketidakpastian seputar transaksi tersebut dapat mengakibatkan pembayaran yang tidak diketahui antara pemegang IUP dan perselisihan yang berkepanjangan antara pemegang IUP.</i></p>	PRN4	PI	4	4	16		<p>40% IUP tidak CnC, sebagian besar disebabkan karena saling tumpang tindih.</p>
				EK	4.6	4.7	21.6		
				SES	4	4	16		
				JA	4.4	4.3	18.6		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi/bukti sumber
<b>ISSUANCE OF IUP EXPLORATION</b>									
IUP1	Daftar pemenang atau pemegang IUP tersedia di situs web ESDM, namun informasi mengenai izin dan pemiliknya tidak dapat diakses oleh publik.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi karena tidak terbukanya informasi mengenai IUP dan perusahaan yang mendapatkan izin yang telah dikeluarkan tidak dapat diakses oleh publik :</p> <p><i>Kurangnya transparansi seputar izin dimana pemohon sukses / berhasil mendapatkan izin adalah sebuah peringatan (Red Flag) untuk kemungkinan adanya penggantian nama perusahaan atau upaya untuk menutupi tindak korupsi dalam proses pemberian izin. .</i></p> <p><b>Dampak</b></p> <p><i>Kurangnya transparansi mengenai detail IUP (Misalnya koordinat, tanggal pemberian IUP dan batas akhirnya kewajiban-kewajiban lingkungan hidup dan social terkait, komoditas yang ditambang dan potensinya) menciptakan peluang bagi pertambangan illegal (misalnya di luar wilayahnya atau menambang komoditas lain). Hal ini akan mendorong pengusaha untuk menyuap petugas untuk menutupi pelanggaran-pelanggaran tersebut.</i></p> <p><i>Kurangnya transparansi seputar identitas pemegang IUP (pemilik dan pemilik perusahaan yang terdaftar dan tidak dideklarasikan) dapat mempengaruhi sektor pertambangan dan memberi peluang korupsi dan penghindaran pajak (EITI, 2016). Ijuga menghalang pengawasan publik atas aktivitas IUPs.</i></p> <p><i>Investigasi oleh sebuah Organisasi masy sipil (OMS) di Kalimantan Timur pada tahun 2014 menemukan bahwa sekitar 11 IUP sebenarnya dimiliki oleh dua pemilik yang tidak diketahui identitasnya, menggunakan identitas perusahaan yang dipalsukan (alamat perusahaan palsu, pendaftaran, dll) (KaltimPost, 2014).</i></p>	PD36		4	4	16		<p>Wawancara dengan para ahli.</p> <p>JATAM menemukan bahwa rincian IUP dan perusahaan yang diberikan IUP dapat diakses dari Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Departemen Kehakiman dengan biaya administrasi.</p>
IUP2	Pada tahun 2016, sekitar 40% IUP dinyatakan tidak CnC dan harus dihentikan kecuali diperbaiki/dikoreksi. Beberapa pemegang IUP non CnC di Kalimantan Timur dan Sulawesi Tenggara, menuntut pemerintah, menuduh pemerintah telah melakukan pengambilalihan hak penambangan dan pemutusan kontrak mereka secara tidak sah. Mereka berpendapat bahwa tidak ada dasar hukum untuk penentuan status CnC, atau untuk pencabutan IUP non-CnC (Kontan, 2017).	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika IUP dihentikan tanpa ada penjelasan publik mengenai alasan dan pertimbangannya ?:</p> <p><i>Proses yang transparan untuk pembatalan dan penghentian IUP sangat penting bagi petugas/penyelenggara negara untuk menjaga akuntabilitas mereka dalam pengambilan keputusan</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Kurangnya pengawasan publik terhadap proses tersebut akan membuat pejabat dan perusahaan lebih sulit untuk dimintai pertanggungjawabannya. Hal ini juga menciptakan ketidakpastian yang akan membawa peluang untuk terjadinya pilih kasih atau penyuapan. Misalnya, kasus korupsi yang diduga melibatkan Gubernur Sulawesi Tenggara antara lain terkait dengan penerbitan IUP untuk wilayah (WIUP) yang sebelumnya dimiliki oleh perusahaan pertambangan lain yang pembatalannya tidak menyeluruh atau diketahui publik (Sutari, 2016)</i></p>	RA38	PI	3	3	9		Wawancara dengan para ahli, dengan staf pemerintah dan CSO.
				EK	3.7	4.7	17.4		
				SES	3	5	15		
				JA	4	4.4	17.6		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IUP3	<p>After the enactment of Law 4/2009, as the licensing system transitioned to the new mining awards system, the government allowed existing mining rights (KP) to be automatically converted into mining permits (IUP) and applications for awards that were lodged before January 2009 to be processed into IUP without auction until end of 2010.</p> <p>Setelah diundangkannya UU 4/2009, saat sistem perizinan beralih ke sistem perizinan pertambangan baru, pemerintah mengizinkan hak penambangan yang sudah ada (KP) dikonversi secara otomatis menjadi izin usaha pertambangan (IUP) dan permohonan izin yang diajukan sebelum Januari 2009 di proses menjadi IUP tanpa lelang sampai akhir tahun 2010.</p> <p>Namun, jumlah IUP Eksplorasi yang dihasilkan dari konversi tersebut jauh melebihi jumlah asli dari hak penambangan yang dikeluarkan, yang mengindikasikan kemungkinan adanya pemberian hak penambangan dengan tanggal persetujuan yang jauh lebih awal dari penerbitan izin tersebut (<i>backdating</i>) untuk dikonversi menjadi IUP tanpa lelang.</p> <p>Wawancara dengan seorang manajer di bagian pertambangan mineral dan batubara di Dinas ESDM Kalimantan Timur mengungkapkan bahwa IUP Eksplorasi masih diterbitkan tanpa lelang, misalnya baru-baru ini pada tahun 2014, dengan dalih periode transisi (wawancara dengan seorang staf ESDM tingkat provinsi).</p> <p>Meskipun banyak dokumen permohonan yang relevan telah berakhir pada tanggal berlakunya Undang-Undang 4/2009 (Januari 2009), pejabat di kantor ESDM tingkat provinsi yang memproses permohonan tersebut tidak dapat membuktikan bahwa dokumen tersebut telah diberi tanggal persetujuan yang jauh lebih awal (<i>backdating</i>) karena permohonan tidak terdaftar dan belum ada sistem informasi.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi setelah berlakunya Undang-Undang Pertambangan 2009, IUP Eksplorasi masih diberikan tanpa lelang (misalnya pejabat memanipulasi informasi permohonan dengan membubuhkan tanggal persetujuan yang jauh lebih awal (<i>backdating</i>) pada formulir permohonan sebelum Januari 2009) :</p> <p>Dalam kasus ini, perusahaan dapat menyuap pejabat, terutama di masa lalu ketika pemerintah kabupaten masih memiliki wewenang untuk mengelola sektor pertambangan, untuk memberikan persetujuan atas permohonan mereka dengan melakukan <i>backdating</i> sampai sebelum Januari 2009.</p> <p>Pemerintah daerah juga dapat menggunakan <i>diskresi</i> (kebebasan dlm pengambilan keputusan) yang dimiliki untuk memperpanjang masa transisi, pemberian IUP Eksplorasi di luar periode transisi yang ditetapkan untuk mendapatkan sogokan, misalnya seperti dalam kasus korupsi yang diduga melibatkan Gubernur dan Bupati Sulawesi Tenggara.</p> <p><b>Arti Diskresi :</b>  <i>Diskresi merupakan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Namun, penggunaannya harus oleh pejabat yang berwenang dan sesuai dengan tujuannya. Pejabat pemerintahan yang dimaksud yaitu unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.</i>  <a href="http://www.huk.umonline.com/klinik/detail/1t54b538f5f35f5/arti--tujuan--lingkup--dan-contoh-diskresi">http://www.huk.umonline.com/klinik/detail/1t54b538f5f35f5/arti --tujuan--lingkup--dan-contoh-diskresi</a></p> <p><b>Dampak :</b>  <i>Praktik ini hanya akan mempersulit pengelolaan IUP yang ada, yang banyak sudah tidak sesuai lagi. Ini juga menciptakan ketidakpastian dan ketidakpercayaan dalam peraturan hukum di sektor pertambangan, yang mengganggu dari upaya untuk menarik investasi.</i></p>	RA-N1	PI	3	5	15		<p>Wawancara dengan para ahli yaitu dengan Pegawai pemerintah, para penambang, dan CSO.</p> <p>JATAM</p> <p>Laporan Publish What You Pay (PWYP, 2016)</p> <p>Presentasi ESDM (Mineral dan Batu Bara, 2015)</p> <p>Studi kasus : Kasus korupsi di Sulawesi Tenggara yang melibatkan Gubernur dan kepala dinas provinsi ESDM.</p>
				EK	3.9	4.4	17.7		
				SES					
				JA	4.5	4.7	21.2		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IUP4	Perusahaan yang belum 'terbuka' tidak boleh memiliki IUP ganda. Tetapi, pada kenyataannya, banyak pengusaha yang memiliki IUP lebih dari satu, meskipun dengan nama perusahaan-perusahaan lain. Hal ini, antara lain karena pengusaha-pengusaha ini ingin mengkompensasi ketidakpastian mengenai potensi / kandungan / cadangan suatu WIUP dengan memiliki sebanyak mungkin WIUP.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika perusahaan menimbun/ menumpuk izin IUP, tanpa menindaklanjutinya/ melakukan eksplorasi atau produksi ?</p> <p><i>Stockpiling permits is possible in practice, particularly when verification of company's identity is not a part of the award process/practice. MEMR agencies also often do not have effective system to track permit use, including no monitoring of exploration activities and benchmark</i></p> <p><i>Menimbun IUP mungkin dilakukan, terutama saat verifikasi identitas perusahaan bukan merupakan bagian dari proses pemberian izin (pemerintah tidak memiliki sistem untuk melacak penggunaan IUP, termasuk monitoring atas kegiatan eksplorasi). Badan ESDM juga seringkali tidak memiliki sistem yang efektif untuk melacak izin, termasuk tidak adanya pemantauan kegiatan eksplorasi dan benchmark.</i></p> <p><b>Impacts</b></p> <p><i>Penumpukan IUP tidak mendukung kompetensi bisnis yang sehat dan merupakan indikasi adanya upaya untuk menutupi tindak korupsi.</i></p> <p><i>Misalnya, JATAM- sebuah NGO yang menggeluti isu pertambangan - menemukan 11 IUP di Kalimantan Timur dimiliki oleh 2 orang, dengan identitas perusahaan palsu. Perusahaan-perusahaan tersebut kemungkinan menasar hutan di daerah tersebut daripada tambang (KaltimPost, 2014) atau menimbun IUP untuk digunakan sebagai kendaraan untuk usaha bisnis terlarang lainnya.</i></p>	PR4	PI	4	4	16		40% pemegang IUP Eksplorasi belum CnC karena kurangnya kegiatan laporan eksplorasi (KPK, 2014, 2015; Yuntho, 2016).
				EK	4.3	4.8	20.6		
				SES	4	3	12		
				JA	4.5	4.5	20.3		
IUP5	Pemegang IUP eksplorasi tidak melakukan eksplorasi untuk pertambangan karena beberapa alasan, namun melakukan penebangan hutan sebagai gantinya. Kehutanan bisa lebih menguntungkan bila potensi geologis tidak diketahui dan eksplorasi mahal.	<p>Berapakah besar risiko yang terjadi karena penyalahgunaan IUP untuk kepentingan lain, misalnya untuk melakukan penebangan hutan:</p> <p><i>Dalam kasus seperti ini, pengusaha mungkin menyuap petugas (pertambangan atau kehutanan) untuk mengabaikan penyalahgunaan itu. Kemungkinan lain adalah bahwa petugas tidak melakukan fungsi pengawasannya sehingga tidak mengetahui adanya penyalahgunaan IUP. Di lain sisi, berdampak pada konsekuensi lingkungan yang tinggi, sementara pemerintah juga kehilangan pendapatan.</i></p>	PR-N5	PI	4	5	20		The Supreme Audit Agency (BPK) Report: 26 companies in Sumatra misuse their mining permit to harvest the forest illegally without paying dues (Ilmie, 2014; Kompas, 2013; KPK, 2015)
				EK	4.1	4.7	19.4		
				SES	1	5	5		
				JA	3.6	4.3	15.5		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IUP6	Konsultasi dan persetujuan masyarakat tidak diwajibkan dalam penentuan wilayah pertambangan, namun bersifat wajib dalam proses AMDAL. Namun, tidak ada tolok ukur yang jelas untuk kualitas dan kuantitas keterlibatan masyarakat. Misalnya, perusahaan hanya dapat melibatkan pemimpin masyarakat (misalnya kepala desa) dalam prosesnya, padahal mereka tidak selalu merepresentasikan persetujuan atau gagasan masyarakat. Juga tidak ada <i>due diligence</i> informasi tentang proses konsultasi masyarakat dan hasil yang tercantum dalam dokumen yang diajukan.	<p>Berapakah besar risiko yang terjadi ketika tidak adanya tolok ukur (<i>benchmark</i>) yang jelas untuk kualitas dan kuantitas keterlibatan masyarakat dalam proses IUP ?</p> <p><i>Meskipun diwajibkan untuk berkonsultasi dengan masyarakat lokal dalam studi AMDAL / EIS setelah menerima IUP Eksplorasi. Beberapa perusahaan tidak melibatkan masyarakat dalam proses tersebut.</i></p> <p><i>Tokoh masyarakat, yang terkadang bisa tetap anonim, dapat menyesuaikan diri (beraliansi) dengan partai politik, bisnis atau pemerintahan yang berkuasa, namun kurang bertanggung jawab kepada masyarakat yang dipimpinnya. Mereka bisa memunculkan risiko dalam kesepakatan diantara masyarakat konsensus masyarakat.</i></p> <p><i>Perusahaan pertambangan harus diminta untuk mengungkapkan secara terbuka perwakilan masyarakat mana yang mereka temui untuk mengurangi risiko korupsi di sekitar siapa yang diajak berkonsultasi dan kelompok mana yang akan diwakili.</i></p> <p><i>Persetujuan masyarakat yang dipalsukan juga merupakan indikasi upaya perusahaan untuk menutupi tindakan korup.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Dalam kasus seperti itu, pada masyarakat yang terkena dampak, prinsip PADIATAPA / FPIC diabaikan (Pushep, 2014).</i></p>	PP-N7	PI	4	4	16		Wawancara dengan para ahli: CSO (Aman, Jatam, LPKP). (Pushep, 2014; Wibowo et al., 2012)
				EK	4.7	4.8	22.6		
				SES	4	4	16		
				JA	4.3	4.8	20.6		
IUP7	Lembaga pemerintah (misalnya Dinas Pertambangan atau Dinas Kehutanan) terutama di daerah, seringkali tidak memiliki kapasitas teknis, institusi dan keuangan untuk memonitor kegiatan pemilik IUP dan menilai laporan-laporan teknis (misalnya laporan eksplorasi, feasibility study, dsb) secara tepat waktu.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi karena adanya pelanggaran dan tindak korupsi yang berkaitan dengan ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan eksplorasi pemilik IUP?</p> <p><i>Jika lembaga pemerintah tidak memiliki kapasitas teknis dan institusional, maka akan sulit bagi mereka untuk mengawasi dan menegakkan aturan bagi pemilik IUP. Hal ini bisa dimanfaatkan oleh pemilik IUP yang korup sebagai celah untuk penyimpangan dan korupsi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Dengan mempertimbangkan kurangnya kapasitas pengawasan dan teknis dan kelembagaan pemerintah untuk memberlakukan peraturan, pemegang IUP yang korup dapat memalsukan laporan teknis yang dipersyaratkan atau sama sekali tidak menyampaikan laporan tersebut. Badanbadan yang korup mungkin tidak menyadarinya, atau mereka mungkin sadar tapi membiarkannya terjadi karena sogokan.</i></p> <p><i>Hal ini, juga menciptakan ketidakpastian dan melemahkan fungsi pengawasan dan pengawasan pejabat. IUP yang tidak memenuhi syarat, antara lain disebabkan karena ketiadaan laporan teknis dan kegiatan eksplorasi.</i></p>	RA14	PI	4	4	16		Wawancara dengan para ahli, pegawai pemerintah, penambang, dan CSO..
				EK	3.9	4.5	17.5		
				SES	3	5	15		
				JA	4.7	4.6	21.6		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi/bukti sumber
IUP8	Banyak IUP yang tumpang tindih, seperti yang diidentifikasi oleh audit CnC oleh ESDM. Tumpang tindihnya wilayah, seringkali harus diselesaikan antar pengusaha yang berselisih, oleh mereka sendiri, dengan menentukan siapa pemilik yang paling terdahulu.	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika para pemegang IUP yang berselisih (karena adanya tumpang tindih IUP dan kewilayahan) harus menyelesaikan konflik kewilayahan itu di antara mereka sendiri (bukan pemerintah yang menyelesaikannya) :</p> <p><i>Petugas harus bertanggungjawab dalam memberikan keputusan penerbitan IUP yang status, hak, atau batas wilayahnya salah. Seharusnya status serta batas kewilayahannya sudah jelas.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Perselisihan antara beberapa pemegang IUP atas hak penambangan yang tumpang tindih dapat diselesaikan melalui negosiasi di antara mereka sendiri (biasanya melibatkan kompensasi), praktik ini juga dapat mengakibatkan perdebatan hukum yang panjang antara dua (atau lebih) perusahaan, terutama jika wilayah tersebut telah dieksplorasi dengan baik dan potensi ekonomi diketahui. Hal ini dapat menghambat investasi di sektor pertambangan dan di negara. Apalagi jika mereka tidak dimintai pertanggungjawaban atas kesalahan dalam keputusan yang mereka keluarkan, maka akan ada peluang bagi manipulasi data secara sistemik, mengabaikan keberadaan system kadastral yang ada, dan berpotensi pada penerimaan pajak dan iuran iuran ganda.</i></p>	RA-N2	PI	4	3	12		Wawancara dengan pemegang IUP yang memiliki permasalahan wilayah yang saling tumpang tindih.
				EK	4	4.5	18		
				SES	2	4	8		
				JA	4.5	4.6	20.7		
IUP9	<p>Sekitar 40% IUP ditemukan tidak patuh (tidak "Bersih dan Jelas" atau tidak CnC). Banyak dari IUP ini diberikan oleh bupati / walikota sebelum 2014, saat bupati berwenang menerbitkan IUP. IUP non CnC ini sekarang dicabut oleh pemerintah provinsi (Gubernur) dan ESDM setelah mereka menerima rekomendasi dari kabupaten dimana IUP berada.</p> <p>ESDM berusaha melakukan pencabutan ini pada tanggal 2 Januari 2017, namun masih banyak IUP non-CnC yang belum dicabut (Hermansyah, 2017). Beberapa penambang dan pejabat percaya bahwa audit 'CnC+' tidak memiliki dasar hukum untuk membatalkan atau mencabut IUP, CnC atau non-CnC.</p> <p>Beberapa perusahaan dengan IUP non CnC sekarang menuntut pemerintah (misalnya di Sulawesi Tenggara) untuk membatalkan IUP mereka (Energy Today, 2014; Kontan, 2017). Sementara itu, para gubernur mengalami kesulitan dalam memperoleh rekomendasi dari pemerintah kabupaten dimana tambang tersebut berada untuk mencabut/pembatalan IUP yang non-CnC.</p>	<p>Berapa besar risiko yang terjadi ketika mekanisme hukum tidak memadai untuk mencabut IUP yang tidak patuh, mis. Dalam pencabutan IUP yang tidak memenuhi syarat (<i>non-compliant IUPs, non CnC</i>)</p> <p>Jika mekanisme hukum tidak cukup kuat, pejabat dapat memberikan ampunan/membatalkan pencabutan IUP yang tidak sesuai, akan menimbulkan peluang terjadinya korupsi dan manipulasi. Hal ini juga akan menyulitkan mereka dalam mempertanggungjawabkannya.</p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Ketidakpastian seputar wewenang dan tanggung jawab gubernur atau keseriusan untuk mencabut IUP Explorasi yang tidak patuh dan terlambat telah mengakibatkan banyaknya IUP yang tidak memenuhi persyaratan yang masih beroperasi di Indonesia.</i></p> <p><i>IUP yang tidak memenuhi syarat, yang pernah dicabut, dapat dikonsolidasikan kembali ke dalam potensi cadangan pertambangan negara dan diajukan kembali ke publik untuk dilelang. Tidak mencabut IUP yang tidak sesuai menghalangi pemerintah untuk mengatur dengan benar sistem perizinan tambang dan industri pertambangan.</i></p> <p><i>Kegagalan untuk mencabut IUP yang tidak patuh juga telah mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap keseriusan pemerintah dalam menegakkan hukum dan meminta pertanggungjawaban aktor korup tersebut.</i></p>	RL-N1	PI	3	5	15		Wawancara dengan para ahli: pegawai pemerintah dan kliping Koran. (EnergyToday, 2014; Hermansyah, 2017; Kontan, 2017)
				EK	4.2	4.8	20.16		
				SES	4	4	16		
				JA	4.5	4.6	20.7		

Kode Kerentanan	Konteks, Celah dan Kerentanan	Risiko	Kode Risiko	Penilai	Kemungkinan (1-5)	Dampak (1-5)	Jumlah	Warna	Referensi bukti sumber
IUP10	Laporan-laporan mengenai pelanggaran oleh pemilik IUP telah disampaikan, misalnya oleh LSM atau masyarakat, (Kompas 2014), tetapi, walaupun tidak semua, laporan ini tidak ditindaklanjuti oleh aparat.	<p>Berapakah besar risiko yang terjadi ketika laporan-laporan mengenai tindak korupsi dan penyimpangan sehubungan dengan IUP tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah:</p> <p><i>Jika pejabat dapat mengampuni sanksi terhadap IUP yang tidak memenuhi persyaratan, undang-undang ini menciptakan peluang terjadinya korupsi dan manipulasi.</i></p> <p><b>Dampak:</b></p> <p><i>Bila laporan semacam itu diabaikan, maka hal itu akan menghambat public dalam melaporkan tindak korupsi. Hal ini juga akan menyulitkan pihak berwenang dan perusahaan untuk bertanggungjawab dan juga mendorong terjadinya korupsi di sektor pertambangan dan sektor lainnya. Indeks korupsi Indonesia, yang telah membaik namun tidak banyak, merupakan indikator dampak risiko ini. (TII, 2017)</i></p>	RL-N2	PI	3	5	15		Wawancara dengan para ahli (CSO) dan klipping Koran (Kompas, 2014)
				EK	4.3	5	21.5		
				SES	5	4	20		
				JA	4.3	4.6	19.8		



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDONESIA**

Jl. Amil No.5, RT.1/RW.4, Pejaten Bar., Ps. Minggu,  
Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12510

Phone : 021-2279 2806 | 021-2279 2807  
Email : [info@ti.or.id](mailto:info@ti.or.id)