

# ASPEK HUKUM REKLAMASI PERTAMBANGAN BATUBARA PADA KAWASAN HUTAN DI KALIMANTAN TIMUR\*

Muhamad Muhdar\*\*

Departemen Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam  
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Samarinda  
Kampus Gunung Kelua, Samarinda, Kalimantan Timur 75119

## Abstract

*This study was submitted to answer two questions, first, whether the reclamation obligations of license holders have conformity with the principles of forest protection. Secondly, how the implementation of regulations regarding the reclamation of coal mining in forest areas in Kalimantan Timur. This study uses socio-legal approach to the research area in Kalimantan Timur province. Based on these results, forest destruction can not be avoided because the current rules justify coal mining in forest areas. Implementation of the regulations on reclamation of coal mining in forest areas can be performed without re-vegetation and reduce the number of forest in Kalimantan Timur province.*

**Keywords:** legal aspect, coal mining, forest.

## Intisari

Penelitian ini diajukan untuk menjawab dua pertanyaan, pertama, apakah kewajiban reklamasi pemegang izin memiliki kesesuaian dengan prinsip perlindungan hutan. Kedua, bagaimana implementasi peraturan mengenai reklamasi pertambangan batubara di kawasan hutan di Kalimantan Timur. Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal dengan area penelitian di Provinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan hasil penelitian ini, kerusakan hutan tidak dapat dihindari karena aturan saat ini membenarkan pertambangan batubara di kawasan hutan. Implementasi peraturan tentang reklamasi pertambangan batubara di kawasan hutan dapat dilakukan tanpa revegetasi dan mengurangi jumlah hutan di Provinsi Kalimantan Timur.

**Kata Kunci:** aspek hukum, tambang batubara, hutan.

## Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah .....	473
B. Metode Penelitian .....	474
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	475
1. Kebijakan Pemerintah Kalimantan Timur tentang Kewajiban Reklamasi Pertambangan Batubara di Area Hutan .....	475
2. Implementasi Peraturan Perundangan Mengenai Reklamasi Tambang Batubara di Kawasan Hutan di Kalimantan Timur .....	480
D. Kesimpulan .....	485

\* Laporan Penelitian, Kerjasama dengan Prakarsa Borneo, dilaksanakan antara Desember 2014-Mei 2015 dalam Program *Forest Governance*.

\*\* Alamat korespondensi: em\_muhtar@yahoo.com

### A. Latar Belakang Masalah

Negara wajib menjamin hak setiap orang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat, sekaligus memberikan jaminan hukum kepada warga negara untuk memanfaatkan sumber daya alam secara adil. Jaminan hukum dari negara, terutama ditujukan terhadap kelompok paling rentan dalam proses penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam atas nama kepentingan ekonomi.

Perlindungan hukum bagi warga negara dilatarbelakangi praktik pengelolaan sumber daya alam yang berkarakter merusak, tidak adil, dan mengancam keberlanjutan fungsi lingkungan. Penggunaan sumber daya alam untuk kegiatan ekonomi yang tidak terkendali, dapat memunculkan ketidakadilan dalam pemanfaatannya, termasuk pada level tertentu dapat mengakibatkan bencana bagi kehidupan manusia.<sup>1</sup> Pada peristiwa seperti ini, fungsi hukum dihadirkan untuk memberikan perlindungan kepada warga negara.

Dalam perspektif pengelolaan sumber daya alam berkeadilan, perlindungan hukum diberikan kepada warga negara dan lingkungan hidup. Perlindungan terhadap lingkungan hidup dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan dalam pemanfaatannya, baik pengguna sumber daya alam maupun masyarakat yang tidak ikut menikmati manfaat ekonomi atas pemanfaatan sumber daya alam. Keseimbangan dalam pemberian perlindungan hukum diharapkan mampu memberikan keberlanjutan pembangunan dalam tiga bingkai yaitu keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan ekologis, dan keberlanjutan sosial.<sup>2</sup>

Dalam banyak peristiwa, kegiatan ekonomi masyarakat terpinggirkan saat aktivitas pihak lain menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Daya dukung lingkungan tidak mampu memberikan jaminan kelangsungan pada kegiatan-

kegiatan ekonomi masyarakat berbasis lahan antara lain berupa kegiatan pertanian dan perikanan darat. Richard Sylvan dan David Bennett mengemukakan bahwa kelangsungan hidup manusia tergantung dari kelestarian alam semesta beserta seluruh isinya (*prudential and instrument arguments*).<sup>3</sup> Mitchell menyebutkan bahwa makhluk hidup lain juga tergantung pada lingkungan, dan intervensi manusia seringkali memberikan konsekuensi buruk pada makhluk hidup.<sup>4</sup>

Salah satu sumber daya alam yang paling rentan dalam kegiatan ekonomi berbasis lahan adalah hutan. Sejatinya, hutan harus dikelola secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, ekologi, budaya dan spritual masa kini dan generasi masa depan.<sup>5</sup> Pengelolaan hutan berkelanjutan sebagai syarat mendapatkan jaminan ketersediaan keanekaragaman hayati, kebutuhan masa kini dan masa depan atas hutan, fungsi ekonomi dan sosial ekologi, dan terjaganya ekosistem.<sup>6</sup>

Keberlanjutan penggunaan sumber daya alam hutan harus mampu mempertinggi kualitas hidup masyarakat dan tidak mereduksi kegiatan sektor-sektor ekonomi masyarakat. Pola pengelolaan sumber daya alam yang memiliki keterkaitan dengan kawasan hutan wajib menjaga keberlanjutan fungsi hutan, ketersediaan kawasan hutan, sebaran, maupun prinsip kehati-hatian dalam penggunaannya, khususnya untuk tujuan pembangunan di luar sektor kehutanan.

Pemanfaatan kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim) memerlukan kehati-hatian oleh karena terus mengalami penurunan jumlah luasan dari waktu-kewaktu. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 79/Kpts-II/2001 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan adalah 14.651.553 hektar (Kalimantan

<sup>1</sup> Nicholas Low and Brendan Gleeson, 1998, *Justice, Society and Nature, An Exploration of Political Ecology*, Routledge, New York, hlm. 133.

<sup>2</sup> Hira Jhamtani dan Indra Setiawan, 1993, *Ekologi Manusia Versus Ekonomi Pembangunan Pada PJPT II*, Konphalindo, Jakarta, hlm. 30.

<sup>3</sup> A. Sonny Keraf 2005, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 43.

<sup>4</sup> Bruce Mitchell, B. Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, 2007, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 44.

<sup>5</sup> Michael Gene, 2007, *Forest Strategy Managemant and Sustainable Development The Forest Sector*, Spinger, Dordrecht, hlm. 136.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Timur dan Utara). Luasan tersebut terbagi atas kawasan konservasi 2.165.198 hektar, kawasan hutan lindung 2.751.702 hektar, kawasan hutan produksi tetap 4.612.965 hektar dan hutan produksi 5.121.688 hektar. Selanjutnya, berdasarkan SK Menhut 554/Menhut-II/2013 tentang Persetujuan Revisi RT/RW Kaltim, luas kawasan hutan mengalami penurunan kembali, yaitu kawasan hutan menjadi bukan hutan seluas 395.621 hektar dan perubahan fungsi kawasan hutan 276.290 hektar.

Pertambangan batubara merupakan salah satu sektor kegiatan ekonomi membutuhkan kawasan hutan, baik yang berasal dari Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK) maupun Kawasan Budi Daya non Kehutanan (KBNK). Kegiatan pertambangan batubara di Kaltim menggunakan lahan seluas 7,2 juta hektar oleh 1.443 izin usaha pertambangan yang Batubara (PKP2B), dengan total jumlah produksi 204 juta ton tahun 2011 (sebagai dikeluarkan oleh pemerintah daerah sudah termasuk 33 Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan jumlah produksi tertinggi sejak eksploitasi batubara di Kaltim).

Pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan dan perkebunan merupakan pengguna kawasan hutan terbesar di Kaltim. Ketentuan-ketentuan hukum saat ini ikut ikut berkontribusi mempermudah penggunaan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara. Di sisi lain, pertambangan batubara merupakan penyumbang deforestasi, terutama dilihat dari jumlah area lahan yang digunakan.

Semangat menggerakkan ekonomi melalui bahan ekstraksi tambang telah menghadirkan berbagai macam kekhawatiran bila tidak mengikuti pola pengelolaan hutan dengan baik. Hutan dengan fungsi yang strategis tidak akan mampu menjaga ketersediaan air, menjaga kesuburan tanah, pengaruhnya terhadap perubahan iklim, termasuk kemampuan menyeimbangkan ekosistem bila kegiatan reklamasi kawasan hutan tempat penambangan batubara tidak dilakukan dengan baik.

Reklamasi bagi pemegang izin, atau kon-

trak pertambangan memiliki tanggung jawab pasca pengambilan batubara. Kegiatan reklamasi dilakukan di area hutan atau non-hutan sebagai tanggung jawab hukum pemegang izin atau kontrak pertambangan. Namun demikian, kewajiban reklamasi masih menjadi permasalahan sampai saat ini. Praktik pertambangan sebagai penyumbang deforestasi yang salah satunya disebabkan tidak ada revegetasi di bekas area galian tambang. Berbagai alasan kerap kali ditemukan atas kegagalan pelaksanaan reklamasi, di antaranya kurang ketaatan kewajiban penempatan dana jaminan reklamasi (jamrek), tidak ada rencana reklamasi, alasan kandungan batubara yang belum terambil secara keseluruhan, termasuk alasan teknis tidak dapat melakukan kegiatan reklamasi.

Bekas area tambang batubara memiliki kerentanan timbulnya bencana ekologis masa depan bilamana perlindungan kawasan hutan tidak dijaga. substansi pengaturan mengenai kewajiban melakukan reklamasi pertambangan di area kawasan hutan perlu diuji kesesuaiannya dengan aspek perlindungan kawasan hutan. Penelitian ini memuat dua pertanyaan, yaitu: **Pertama**, apakah peraturan perundang-undangan yang mengatur kewajiban reklamasi pertambangan batubara memiliki kesesuaian dengan prinsip perlindungan hutan? **Kedua**, bagaimana implementasi peraturan perundang-undangan mengenai reklamasi tambang batubara di area kawasan hutan di Kalimantan Timur?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio-legal* sebagai konsekuensi penggunaan pertanyaan-pertanyaan penelitian yang menggabungkan dan menghubungkan faktor-faktor hukum dan non-hukum. Penelitian dilaksanakan di Provinsi Kalimantan Timur dengan pertimbangan Provinsi Kalimantan Timur merupakan provinsi yang paling banyak mengeluarkan izin pertambangan batubara di Indonesia (IUP), dan sebagai area tempat penambangan perusahaan-perusahaan skala besar melalui Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Ba-

tubara (PKP2B). Penggunaan data primer diperoleh dengan cara *purposive sampling* pada area tertentu dan responden yang terpilih.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Kebijakan Pemerintah Kalimantan Timur tentang Kewajiban Reklamasi Pertambangan Batubara di Area Hutan

Hukum bagi setiap negara, terutama bagi pemegang kekuasaan dalam negara, seharusnya menjalankan tugas dan wewenangnya dengan mendasarkan pada prinsip hukum yang berlaku. Dalam kaitan ini, hukum berposisi sebagai *protection of the citizen against excessive or unfair government power, including to protecting people against excessive or unfair private power*.<sup>7</sup> Secara faktual, relasi hukum antara “negara-pengguna sumber daya alam-masyarakat: harus diletakkan bingkai keberpihakan perlindungan hukum”. Ketentuan hukum mengenai pertambangan batubara pada relasi hukum dan negara menunjukkan lebih akomodatif pada kepentingan pengusaha dibandingkan dengan kelompok masyarakat rentan,<sup>8</sup> dan lingkungan.

Keberpihakan negara tidak sama dalam memperlakukan masyarakat agar tidak tergerus oleh dampak negatif kegiatan pertambangan batubara. Praktik *back up* negara kerap ditemukan dalam konflik-konflik sumber daya lahan untuk kegiatan pertambangan batubara. Bahkan, masyarakat harus menghadapi 3 (tiga) lawan sekaligus yaitu negara, pengusaha, dan alam (reaksi alamiah saat telah dicemari/dirusak).

Rumusan hukum pertambangan saat ini berkarakter eksploitatif dan terkesan hanya sebagai instrumen ekonomi dalam rangka eksploitasi sumber daya alam. Berbagai kemudahan bagi penambang cukup mudah dikenali di dalam rumusan-rumusnya, dan berkarakter ‘memaafkan’. Karakter

hukum seperti ini berkontribusi terhadap keputusan investasi di bidang pertambangan batubara oleh penambang yang kurang bertanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan.

Koh Naito *et al.*, menyebutkan bahwa keputusan investasi di bidang pertambangan ditentukan oleh faktor potensi tambang (*geological potential*), *Political Stability*, *Mineral law (mineral ownership, security of tenure, exploration/mining term, right to transfer ownership)*, *fiscal regime, and others factors (provision related management control, environmental obligations, obligations to workers, market, the right to use mineral right as collateral, confidentiality of data, and dispute-settlement mechanism)*.<sup>9</sup>

Faktor-faktor diatas merupakan bagian-bagian penting yang perlu diketahui oleh calon investor. Perusahaan pertambangan yang tidak mendasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas pada umumnya dilakukan oleh penambang yang tidak memiliki dana memadai untuk kegiatan pertambangan batubara. Perusahaan seperti ini mudah ditemukan di Kabupaten Kutai Kertanegara, Samarinda, dan Kutai Barat yang menghadapi masalah pengelolaan lingkungan hidup dan tenurial.

Hampir dapat dipastikan bahwa setiap peraturan yang dilahirkan selalu bertumpu pada suatu kondisi tertentu yang secara sosial telah menimbulkan akibat tertentu. Sama halnya dengan pengaturan mengenai reklamasi area bekas tambang batubara bertitik-tolak pada satu fakta adanya degradasi lingkungan.

Penambang berperilaku ‘merusak’ terhadap lingkungan hidup (termasuk kawasan hutan) tidak memiliki tindakan untuk mengembalikan daya-pulih kawasan hutan seperti sedia kala. Praktik mengubah bentuk bentang alam, menghilangkan vegetasi, menghasilkan limbah *tailing*, maupun

<sup>7</sup> Samuel Mermin, 1982, *Law and the Legal System, An Introduction, Second Edition*, Little, Brown and Company, Toronto, hlm. 7.

<sup>8</sup> Masyarakat rentan adalah masyarakat yang bermukim sekitar area tambang yang keberadaan mereka telah ada sebelum kegiatan pertambangan hadir di dekat permukiman dan area kegiatan ekonomi seperti kegiatan pertanian. Kelompok masyarakat rentan termasuk masyarakat yang bermukim disepanjang daerah aliran sungai yang digunakan sebagai alur transportasi pengangkutan batubara dan pembuangan limbah pertambangan batubara.

<sup>9</sup> Koh Naito dan Hajime Myoi, “Mineral Project in Asean Countries, Geology, Regulation, Fiscal Regime, and the Environment”, *Resources Policy*, Vol. 24, No. 2, April 1998, hlm. 87-89.

batuan limbah, serta menguras air tanah dan air permukaan merupakan sederet permasalahan dalam kegiatan pertambangan saat ini. Jika tidak direhabilitasi, lahan-lahan bekas pertambangan akan membentuk kubangan raksasa berisi air mengandung logam berat menyebabkan kerusakan pada area bekas tambang yang ditumbuhi hutan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara merupakan rezim hukum yang memberikan legalitas kepada berbagai entitas hukum untuk melakukan pertambangan batubara. Pemerintah Pusat memberikan Izin Pertambangan Khusus,<sup>10</sup> dan daerah memiliki adanya kewenangan menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR).<sup>11</sup> Pemberian IUP kepada pemohon mengandung kewajiban mengembalikan lahan/area hutan melalui kegiatan reklamasi selama masa produksi maupun sebagai bagian dari kegiatan dalam rangka pascatambang.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Reklamasi dan Penutupan Tambang merupakan peraturan yang cukup spesifik mengatur mekanisme mengenai pelaksanaan reklamasi. Pasal 1 angka 2 dirumuskan pengertian reklamasi adalah kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan agar dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai dengan peruntukannya. Ketentuan tersebut dicabut melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Reklamasi dan Pascatambang pada kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara. Dalam peraturan ini, reklamasi didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai dengan peruntukannya.

Meskipun kedua Permen ESDM tersebut

mengatur mengenai reklamasi tetapi secara prinsip memiliki perbedaan. Aspek perlindungan lingkungan dimuat cukup jelas dalam Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014, sementara Permen ESDM Nomor 18 Tahun 2008 sangat minim mengatur aspek-aspek perlindungan lingkungan.

Meskipun PP Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang dan Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 telah memasukan aspek-aspek perlindungan lingkungan hidup, namun keduanya tidak mengatur secara jelas dan cukup mengenai kriteria hukum terhadap reklamasi di area bekas tambang batubara (*void*). Dua ketentuan tersebut lebih mengakomodasi pemegang izin yang tidak melakukan reklamasi di area *void*. Kedua rumusan tersebut menetapkan kewajiban reklamasi di area *void* dapat menjadi *area pemanfaatan lain*. Jika dimaksudkan sebagai pengalihan kewajiban reklamasi maka tidak dapat dipungkiri bahwa sesungguhnya kedua ketentuan tersebut merupakan rumusan keliru. Kewajiban reklamasi merupakan konstruksi hukum yang pemenuhan kewajiban agar kawasan hutan berfungsi sebagaimana mestinya.

Pengaturan merubah kewajiban reklamasi/revegetasi menjadi area penggunaan lain (tanpa reklamasi/revegetasi) menimbulkan kekaburan dari sisi tujuan reklamasi, yaitu mengembalikan kondisi lingkungan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Perubahan peruntukan kawasan sebagai konsekuensi dari ketidakmampuan melakukan penutupan bekas galian (*void*) akan menjadi pembenar bagi para penambang izin untuk tidak melakukan reklamasi.

Peraturan Daerah Provinsi Kaltim Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Pascatambang ditetapkan sebagai jawaban atas kondisi perusahaan pertambangan batubara yang memiliki potensi gagal melaksanakan reklamasi, praktik perizinan yang tidak baik, pengawasan yang

<sup>10</sup> PKP2B menganut rezim hukum kontrak sementara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menganut Rezim hukum Perjanjian. PKP2B masih tetap berlaku sampai kontrak selesai dan setelah itu tuntut kepada rezim izin.

<sup>11</sup> Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pengelolaan pertambangan barubara merupakan kewenangan konkuren antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi.

tidak optimal, termasuk ketentuan-ketentuan tidak cukup dan jelas untuk diimplementasikan.

Perda ini merupakan inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Timur dan cukup menyita perhatian pelaku pertambangan dan pemerintah saat itu. Ketua Panitia Khusus (Pansus) Raperda dipimpin oleh Andi Harun yang sebenarnya merupakan praktisi pertambangan dan memiliki latar belakang pendidikan teknik pertambangan. Kegusaran pelaku tambang saat proses *hearing* maupun pemeriksaan di berbagai area menyisakan 'kegalauan' oleh karena secara teknis para perancang Raperda tersebut dengan mudah memetakan penyebab pelaku pertambangan tidak melakukan kegiatan reklamasi.

Proses cukup panjang dalam perumusannya, dan bahkan tidak lazin dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kaltim yang hanya membatasi masa pembahasan paling lama 4 (empat) bulan termasuk masa perpanjangan. Raperda ini telah melanggar Peraturan Tata Tertib yang dibuat sendiri anggota DPRD Kaltim yaitu membutuhkan waktu selama 11 (sebelas) bulan.

Lamanya proses pembahasan sebenarnya memberikan pesan kepada berbagai pihak, bahwa regulasi inisiasi dari DPRD Kaltim mengusik kebebasan pelaku pertambangan yang selama ini menikmati praktik pertambangan yang relatif tidak terawasi, termasuk 'kegalauan' beberapa dinas yang bersinggungan dengan kegiatan pertambangan. Keterlibatan kelompok masyarakat (*civil society*), NGO (lokal, nasional, dan internasional), pakar dan praktisi dari berbagai perguruan tinggi ikut berkontribusi dalam penyusunannya ikut menciptakan kekhawatiran pemerintah daerah. Pada bagian-bagian pembahasan, melibatkan NGO lokal dengan sokongan dana dari *The Asia Foundation* (TAF), dan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (GIZ). Dua organisasi internasional ini secara bersamaan memiliki program yang bersinggungan dengan upaya-upaya perbaikan tata kelola hutan dan lahan di Kalimantan Timur.

Kriteria keberhasilan reklamasi dan perlu-

nya lembaga pengawas reklamasi dan pascatambang daerah merupakan substansi utama dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah mengenai Reklamasi dan Pascatambang. Di samping itu, adanya kewajiban rencana reklamasi dan penempatan dana jaminan reklamasi yang harus diajukan bersamaan dengan permohonan IUP-Produksi merupakan substansi yang mendapatkan penolakan dari pemerintah daerah dan pelaku pertambangan. Meskipun akhirnya Raperda tersebut disahkan menjadi Perda Nomor 8 Tahun 2013 tetapi Pemerintah Provinsi Kaltim tidak menindaklanjuti membut Peraturan Gubernur sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 8 Tahun 2013.

Bukti penolakan pemerintah daerah adalah tidak dibentuknya Peraturan Gubernur Kalimantan Timur tentang (Pergub) tentang Pembentukan Komisi Pengawas Reklamasi dan Pascatambang Daerah meskipun terdapat mandatori pembentukan lembaga tersebut paling lambat 4 (empat) bulan saat ditandatangani Perda Nomor 8 Tahun 2013. Salah satu muatan draft rancangan Peraturan Gubernur Kaltim yaitu mengatur kewenangan lembaga pengawas pertambangan daerah, yaitu:

- a. Menerima laporan pelanggaran di bidang pertambangan terutama yang tidak melakukan reklamasi dan pascatambang.
- b. Laporan yang diterima akan ditindaklanjuti dengan skema:
  - 1) Laporan akan diserahkan kepada Penerbit izin jika terjadi pelanggaran di bidang administrasi.
  - 2) Pengawas pertambangan reklamasi dan pascatambang daerah akan menyerahkan kepada penegak hukum pidana apabila menemukan unsur kejahatan dalam penyelenggaraan reklamasi dan pascatambang.
  - 3) Memberikan pendampingan kepada korban/masyarakat jika laporan yang disampaikan

mengandung unsur kerugian keperdataan.

Sampai saat ini, Pergub tersebut tidak pernah diterbitkan dengan alasan akan mengoptimalkan lembaga pengawas yang telah ada, di antaranya inspektur tambang pada Kantor Dinas Pertambangan dan Energi.

Pada perkembangannya, Gubernur Kaltim justru menerbitkan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 17 Tahun 2015 tentang Penataan Pemberian Izin non perizinan serta penyempurnaan Tata Kelola Perizinan di Sektor Pertambangan, Kehutanan dan Perkebunan Sawit di Provinsi Kalimantan Timur.

Lahirnya Pergub tersebut menunjukkan lemahnya perlindungan lingkungan, termasuk di dalamnya perlindungan kawasan hutan yang digunakan sebagai area pertambangan batubara. Ketentuan ini mengatur mengenai kewajiban reklamasi kawasan hutan bagi pemegang izin dikecualikan apabila terdapat komitmen untuk mendukung program ketahanan pangan (reklamasi untuk ketahanan pangan dan peternakan sapi).<sup>12</sup>

Pergub Nomor 17 Tahun 2015 pada dasarnya ditujukan terhadap perizinan dan non perizinan. Non-perizinan dimaksud adalah kewenangan daerah dalam memberikan rekomendasi bagi pemenuhan izin, di antaranya rekomendasi pinjam pakai kawasan hutan sebelum Menteri Kehutanan mengeluarkan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara dimungkinkan dengan menggunakan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Meskipun demikian, penggunaan skema “izin pinjam pakai” mengundang pertanyaan, karena menggabungkan dua konsep hukum yang berbeda. Konsep izin berada pada wilayah hukum administrasi sementara konsep pinjam pakai berada pada bidang hukum perdata yang terkait dengan perjanjian. Dengan menggunakan skema “pinjam pakai”, pemegang IPPHK pada dasarnya tidak

bertanggungjawab terhadap kawasan hutan yang digunakannya.

Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan telah berlangsung sejak lama jauh sebelum diterbitkan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK). Bahkan, status hukum atas penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan sebelum UUK tetap diakui sampai dengan berakhirnya izin yang dimiliki oleh penambang.<sup>13</sup> UUK dan perubahannya (UU Nomor 19 Tahun 2004) memiliki perbedaan yang cukup prinsipil dalam mendudukan keberadaan hutan. Pada UUK, hutan memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik generasi saat ini maupun generasi mendatang. Sementara itu, UU Nomor 19 Tahun 2004 mendasarkan tujuan pengaturannya lebih untuk mengakomodasi kebutuhan kegiatan pertambangan dalam kawasan hutan agar tidak dituntut sebagai perbuatan kriminal. Dari sisi proses, pemerintah memandang kegiatan pertambangan memiliki tingkat urgensi tinggi dan terjadi kekosongan aturan, oleh karena itu, penetapannya diawali melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2004 dan disahkan menjadi UU Nomor 19 Tahun 2004.

Pasal 38 ayat (1) UUK menyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Penjelasan ayat ini menyebutkan bahwa kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif. Selanjutnya pada ayat (3) menyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan *pertambangan* dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan

<sup>12</sup> Pasal 6 ayat (3) dan (4) huruf c Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 17 Tahun 2015. Pergub ini secara substansi dapat dibaca sebagai Perda Moratorium di tiga setor yaitu pertambangan batubara, perkebunan, dan kehutanan.

<sup>13</sup> Pada umumnya ditujukan kepada perjanjian pemerintah dengan Perusahaan pertambangan batubara sebelum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menunjukkan inkonsistensi bila dihubungkan dengan ketentuan pada ayat (2) yang menyebutkan bahwa Penggunaan kawasan hutan dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

Pada tingkat regulasi yang lebih teknis, ketentuan mengenai penggunaan kawasan hutan bagi kegiatan pertambangan batubara selalu mengalami perubahan dari waktu-kewaktu berdasarkan kebutuhan pengaturan saat itu sampai sekarang. Beberapa ketentuan dimaksud sebagai berikut:

- a. Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/I/1978 tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan merupakan regulasi awal sebagai petunjuk penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan;
- b. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/KPTS-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, dalam ketentuan ini peran Gubernur sudah diatur yaitu memberikan rekomendasi terhadap izin yang dikeluarkan oleh bupati/walikota, atau rekomendasi dari bupati/walikota jika izin sektornya diterbitkan oleh gubernur;
- c. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/KPTS-II/1996 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/KPTS-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- d. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 720/KPTS-II/1998 tentang Perubahan Pasal 18 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/KPTS-II/1994 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/KPTS-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- e. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 720/KPTS-II/1998 tentang Perubahan Pasal 18 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/KPTS-II/1994 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/KPTS-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- f. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/2004 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Kegiatan Pertambangan;
- g. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- h. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.64/Menhut-II/2006 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- i. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/Menhut-II/2008 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.64/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- j. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- k. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.38/Menhut-II/20012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- l. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.38/Menhut-II/2012 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan; dan
- m. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai kawasan Hutan.

Dalam hubungannya dengan kegiatan reklamasi, pinjam pakai kawasan hutan tidak dirancang untuk memprediksi kondisi rona akhir pasca penggunaan kawasan hutan. Sejak awal, pemegang izin pertambangan tidak memiliki rencana yang jelas terhadap penggunaan kawasan hutan, terutama rencana reklamasi. Ketentuan hukum yang tersedia saat ini tidak memasukan rencana reklamasi sebagai satu-kesatuan syarat dalam proses mendapatkan izin pertambangan batubara.

Peraturan yang tersedia menyediakan ‘ruang’ yang menguntungkan bagi penambang oleh karena bentuk reklamasi dapat dilakukan dalam bentuk lain seperti tempat penyimpanan air dan area rekreasi. Pola substansi peraturan seperti ini menyebabkan pemegang izin lebih memilih membiarkan tanpa reklamasi oleh karena tidak memerlukan biaya dalam jumlah besar. Praktik seperti ini terdapat di hampir semua kabupaten/kota yang memiliki area pertambangan batubara di kawasan hutan. Kelemahan regulasi mengenai kewajiban reklamasi tidak didukung oleh kebijakan pemerintah Provinsi Kaltim yang salah satunya tidak menerapkan Perda Nomor 8 Tahun 2013 dan terbitnya Pergub Nomor 17 Tahun 2015 tentang Penataan Pemberian Izin non perizinan serta penyempurnaan Tata Kelola Perizinan di Sektor Pertambangan, Kehutanan dan Perkebunan Sawit di Provinsi Kaltim yang justru membolehkan praktik pertambangan batubara tanpa reklamasi.

## 2. Implementasi Peraturan Perundangan Mengenai Reklamasi Tambang Batubara di Kawasan Hutan di Kalimantan Timur

Pertambangan batubara di Kaltim berada dalam kawasan hutan dan di luar kawasan hutan. Kebutuhan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara mulai teridentifikasi sejak beroperasinya pertambangan batubara dalam skala besar (PKP2B) di awal tahun 1990-an. PKP2B yang hadir di masa ini antara lain PT. Fajar Bumi Sakti,

PT. Bukit Baiduri Enterprise, dan PT. Kitadin. Pada tahun 1990 terdapat PT. Kalimantan Timur Prima Coal, PT. Kideco Jaya Agung, PT. Tanito Harum, PT. Multi Harapan Utama, PT. Berau Coal, dan PT. Kandilo Coal Mining (BHP).

Pada perkembangan selanjutnya, kebutuhan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara terus terjadi, terutama sejak tahun 2000 atau pasca pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam menerbitkan IUP. Jumlah IUP yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah di Kaltim sebanyak 1.443 izin termasuk PKP2B sebanyak 33 izin, di antaranya terdapat di Daerah Aliran Sungai (DAS) sejumlah 116 perusahaan dan di area-area hutan konservasi.

Sebagai konsekuensi kebijakan yang membolehkan penggunaan kawasan hutan untuk berbagai kegiatan di luar sektor kehutanan, kerugian ekologis maupun ekonomi terjadi di Provinsi Kaltim. Hutan sebagai unsur SDA mengalami degradasi cukup serius dan berimplikasi terhadap kemampuan fungsi hutan sebagai penyeimbang ekosistem rantai kehidupan dalam jangka waktu tertentu. Kehilangan kawasan hutan akan memberikan tambahan beban daerah masa depan berupa nilai SDA yang berkurang, termasuk beban pembiayaan untuk melakukan perbaikan lingkungan.

Sebagai perbandingan manfaat dan nilai sesungguhnya dari SDA Provinsi Kaltim yang hilang dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1. Valuasi Ekonomi Dampak Eksploitasi SDA Kalimantan Timur**

No.	Penyebab Kerugian	Nilai Kerugian (Rp/tahun)
1.	Depleksi Sumber Daya Hutan	1.938.099.000.000
2.	Degradasi Sumber Daya Hutan	1.194.201.000.000
3.	Pengeruhan Sumber Air Minum	1.185.000.000.000
4.	Kerusakan Lahan/Disfungsi	1.799.000.000.000
5.	Emisi Carbon/Pencemaran Udara	
	a. Industri Migas	623.000.000.000
	b. Tambang Batubara	816.000.000.000
	c. Kehutanan	1.575.000.000.000
	Total Kerugian	9.230.300.000.000
	Total Pembiayaan 15 Tahun kedepan (Jika tidak ada perbaikan dan jika kerusakan tidak meningkat)	138.454.500.000.000

**Sumber:** Tim Provinsi Kaltim dalam Pengajuan *Judicial Review* terhadap UU Nomor 33 Tahun 2003 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Jumlah total nilai kerugian tersebut merupakan angka yang sangat besar bila dibandingkan dengan total manfaat yang diperoleh daerah ini. Sebagai gambaran, APBD Provinsi Kaltim dalam beberapa tahun terakhir berjumlah Rp, 11 Triliun (2012), Rp. 13 Triliun (2013), Rp. 11,192 Triliun (2014), Rp. 8,527 (2015) Pendapatan dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Kaltim tidak merumuskan struktur biaya *recovery* lingkungan, dan memberikan anggaran paling kecil kepada Badan Lingkungan Hidup disbanding dengan satuan kerja lainnya.

Dalam perspektif distribusi manfaat tambang batubara, masyarakat Kaltim mendapatkan porsi tidak sebanding dengan pengguna lainnya. Sebagian besar dieksport ke China, India, Thailand, dan beberapa negara lainnya. Sebagian kecil digunakan untuk memenuhi beberapa pembangkit listrik di Kaltim, dan sisanya dikirim ke Pulau Jawa dan Sulawesi.

Aktivitas pertambangan batubara di hampir seluruh Kabupaten/Kota di Kaltim (kecuali Balikpapan dan Kota Bontang) kerap kali mendudukkan masyarakat, terutama yang tinggal di sekitar kawasan pertambangan batubara sebagai penonton atau bahkan sebagai korban akibat kerusakan lingkungan. Kerusakan areal pertanian, kerusakan infrastruktur publik, banjir, munculnya korban jiwa, pencemaran dan kerusakan lingkungan, konflik pemanfaatan lahan adalah gambaran sisi hitam kegiatan ini.<sup>14</sup> Korban anak-anak yang meninggal sudah berjumlah 11 (sebelas) orang di bekas area tambang batubara. Keseluruhan peristiwa yang menimbulkan korban jiwa tersebut terjadi di wilayah Kota Samarinda.<sup>15</sup>

Kebijakan untuk mempertahankan fungsi-fungsi ekologi kawasan hutan tidak berbanding lurus

dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan oleh karena masih adanya keputusan memanfaatkan ('menghilangkan') hutan. Penggunaan kawasan hutan lebih cepat dibandingkan kegiatan revegetasi. Kondisi ini menegaskan keberpihakan pemerintah terhadap sektor yang berkarakter eksploitatif dibandingkan dengan sektor-sektor kegiatan ekonomi SDA berkelanjutan dan masyarakat.

Menghilangkan hutan melalui praktik penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan batubara memicu perasaan ketidakadilan bagi pengguna kayu (produk hasil hutan) pada masyarakat di sekitar hutan. Kelompok ini terancam dengan sanksi pidana,<sup>16</sup> sementara penambang dapat memanfaatkan hutan dalam skala besar dengan dukungan fasilitasi pinjam pakai.

Pembayaran Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan provisi SDA sebagai kompensasi hilangnya kekayaan SDA dalam praktik IPPKH tidak memberikan kepastian dalam mengembalikan fungsi hutan. PNBP langsung disetorkan ke dalam rekening Menteri Keuangan tidak berubah menjadi biaya *recovery* sumber daya alam Kaltim. Seharusnya PNBP tersebut merumuskan bagian daerah penghasil sumber daya alam dalam jumlah yang memadai agar daerah mampu menyediakan biaya perbaikan lingkungan hidup dan memperkecil kesenjangan ekonomi akibat eksploitasi selama ini.

Studi yang dilakukan oleh Aziz Khan, Agung Budi Gunawan, dan Alex Smajgl menunjukkan bahwa kegiatan pertambangan batubara adalah salah satu penyumbang utama deforestasi di Kaltim.<sup>17</sup> Di samping sebagai penyumbang deforestasi, kegiatan pertambangan telah mengganggu berbagai aktivitas ekonomi lain, di antaranya kegiatan pertanian (ancaman kelangkaan pangan), kerusakan fasilitas publik,<sup>18</sup> termasuk ancaman

<sup>14</sup> Konflik tenurial untuk kegiatan pertambangan dan perkebunan antara perusahaan dan masyarakat sekitar terjadi di Kabupaten Kutai Barat, Kutai Kertanegara, Kutai Timur, Berau, dan Paser.

<sup>15</sup> Kota Samarinda dikelilingi aktivitas pertambangan batubara dengan tata kelola yang buruk sehingga menyebabkan permasalahan lingkungan.

<sup>16</sup> Pasal 82 ayat (1), 84 ayat (1) dan (2), 95 ayat (2), 98, dan 101 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432).

<sup>17</sup> Aziz Khan, *et al.*, "Dampak Kebijakan Kehutan pada Deforestasi dan Kemiskinan di Kalimantan Timur: Sebuah Analisis Berbasis Gen", *JMHT*, Vol. XVI, No.1, April 2010, hlm. 41-52.

<sup>18</sup> Kerusakan fasilitas publik dapat ditemukan pada peristiwa terputusnya jalan penghubung antara Sanga-Sanga dengan Samarinda atau Kota-kota lain di Kalimantan Timur pada Tanggal 5 November 2013. Rusaknya fasilitas publik tersebut disebabkan penggalian batubara oleh PT. Amelia Energi yang hanya berjarak 10 meter dengan badan jalan. Harian Umum Tribun Kaltim, edisi Rabu 6 November 2013, hlm. 1 dan 8.

keberlanjutan keuangan daerah dalam menyiapkan biaya pemulihan lingkungan saat ini dan masa yang akan datang setelah kegiatan pertambangan batubara berakhir. Pertambangan batubara juga sebagai pemicu konflik sumber daya alam, dan mempersulit upaya pemerintah Provinsi Kaltim dalam mempersiapkan program REDD+. Keadaan yang demikian bukan hanya sebagai wujud ketidakadilan tetapi juga sebagai tindakan yang tidak efisien.<sup>19</sup> Aspek analisis keuntungan secara sosial ekonomi (*social-economic cost benefit analysis*) dalam hubungannya dengan biaya-biaya sosial atas kerusakan lingkungan hidup (*the social cost of environmental damage to quality of life*)<sup>20</sup> belum menjadi pertimbangan keputusan pemberian izin.

Perusahaan-perusahaan pengguna area hutan untuk pertambangan batubara di Provinsi Kaltim saat ini berjumlah 72 dengan luas keseluruhan berjumlah kawasan hutan 156.386,43 ha.<sup>21</sup> Jumlah tersebut belum termasuk pinjam pakai kawasan hutan yang diajukan oleh pemegang IUP. Sejumlah 194 (seratus Sembilan puluh empat) perusahaan pertambangan batubara yang tidak memiliki izin menggunakan kawasan hutan produksi, 12 (dua belas) perusahaan berada dalam kawasan hutan konservasi, dan 4 (empat) perusahaan dalam kawasan hutan lindung. Semua kawasan hutan yang belum memiliki izin dari menteri tersebut terdapat di Kabupaten Kutai Kertanegara.<sup>22</sup> Tindakan perusahaan yang tidak memiliki izin memanfaatkan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara merupakan tindakan kejahatan di bidang kehutanan yaitu kejahatan korporasi (*corporate crime*).<sup>23</sup> Demikian juga terhadap penggunaan kawasan hutan konservasi oleh korporasi secara tidak sah merupakan tindak pidana di bidang kehutanan.<sup>24</sup>

Pengurangan areal kawasan hutan menjadi non-hutan menunjukkan adanya pesan bahwa hutan Kaltim lambat laun akan habis karena hukum digunakan untuk mempermudah kegiatan di luar sektor kehutanan. Pengurangan areal hutan melalui penetapan SK Menteri dan persetujuan DPR RI menunjukkan ketidaksesuaian dengan rencana-rencana nasional dan daerah saat ini. Rencana nasional mengurangi emisi sebesar 26% pada tahun 2020 dan rencana Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur menetapkan pendekatan *go green* ('Kaltim Green') melalui pengurangan deforestasi dan degradasi lahan lebih sebagai komitmen untuk konsumsi forum-forum nasional dan internasional.

Secara prinsip, pertambangan batubara di area kawasan hutan yang tidak diikuti oleh kegiatan revegetasi dan reklamasi merupakan tindakan penghilangan hutan yang dilegalisasi negara. Legalisasi negara dalam menghilangkan hutan melalui perumusan perundang-undangan yang kurang cukup mengatur mengenai kegiatan reklamasi termasuk praktik pemerintah daerah yang tidak melakukan pengawasan pelaksanaan reklamasi pertambangan batubara di area kawasan hutan.

Implementasi ketentuan-ketentuan mengenai kewajiban reklamasi pertambangan batubara belum dilakukan dengan baik sampai saat ini. Menurunnya kegiatan pertambangan batubara karena faktor permintaan pasar ekspor ikut memicu kegagalan pemegang izin memenuhi kewajiban reklamasi. Penempatan dana jaminan reklamasi sebagai kewajiban hukum pemegang izin tidak ditaati dengan baik, meskipun kebijakan ini sebagai antisipasi tindakan pemegang izin yang tidak memenuhi kewajiban reklamasi.

Pasal 20 ayat (1) Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan

<sup>19</sup> Jane Holder dan Maria Lee, 2007, *Environmental Protection, Law and Policy*, 2nd Edition, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 36.

<sup>20</sup> Law Environmental Law Alliance Worldwide, 2010, *Guidebook for Evaluating Mining Project EIAs*, Eugene, USA, hlm. 52.

<sup>21</sup> Jumlah IPPKH (fase Eksploitasi) Per-Juni 2013 di Kalimantan Timur, *BPKH Wilayah IV Samarinda dan Dokumen PKP2B di Kalimantan Timur*.

<sup>22</sup> UKP4-Provinsi Kaltim, Hasil *legal audit* sistem perizinan di Kalimantan Timur, Tahun 2014.

<sup>23</sup> Pasal 89 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432).

<sup>24</sup> Lihat Pasal 103 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432).

Pascatambang pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara menetapkan bahwa bentuk jaminan reklamasi dapat berupa Deposito Berjangka, Bank Garansi, Asuransi atau Cadangan Akuntansi (*Accounting Reserve*) dengan ketentuan:

- a. Deposito Berjangka ditempatkan pada bank Pemerintah di Indonesia atas nama Menteri, Gubernur atau bupati/walikota qq. Perusahaan yang bersangkutan dengan jangka waktu penjaminan sesuai dengan jadwal reklamasi;
- b. Bank Garansi yang diterbitkan oleh bank Pemerintah di Indonesia atau cabang bank asing di Indonesia atau lembaga penjamin milik Pemerintah dengan jangka waktu penjaminan sesuai dengan jadwal reklamasi;
- c. Asuransi diterbitkan oleh bank Pemerintah di Indonesia atau cabang bank asing di Indonesia atau lembaga penjamin milik Pemerintah dengan jangka waktu penjaminan sesuai dengan jadwal reklamasi; atau
- d. Cadangan Akuntansi (*Accounting Reserve*), dapat ditempatkan apabila Perusahaan tersebut memenuhi salah satu persyaratan yaitu Perusahaan publik yang terdaftar di bursa efek di Indonesia, atau yang terdaftar di bursa efek di luar Indonesia; atau Perusahaan mempunyai jumlah modal disetor tidak kurang dari US \$ 25.000.000,00 (dua puluh lima juta dolar Amerika Serikat) seperti yang dinyatakan dalam laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik yang terdaftar di Departemen Keuangan.

Ketentuan ini juga mengatur kewajiban Perusahaan yang menempatkan Jaminan Reklamasi dalam bentuk Cadangan Akuntansi (*Accounting Reserve*), wajib menyampaikan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik, atau dalam bentuk lain yang ditetapkan oleh Menteri,

Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing. Meskipun ketentuan di atas cukup rinci merumuskan kewajiban penempatan dana jaminan reklamasi tetapi berbagai fakta menunjukkan adanya kegagalan pemerintah daerah memaksakan penempatan dana jaminan reklamasi.

Perusahaan-perusahaan dalam bentuk PKP2B relatif memenuhi kewajiban menempatkan dana reklamasi bersamaan dengan dokumen perencanaan produksi tahunan. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan pemerintah dalam setiap tahapan pembahasan rencana kegiatan tahunan perusahaan. Meskipun demikian, tidak berarti tanggung jawab perusahaan, seperti PT. Kideco Jaya Agung (Kabupaten Paser), PT. Kaltim Prima Coal (Kabupaten Kutai Timur), dan Berau Coal (Kabupaten Berau) telah melakukan reklamasi di bekas area hutan berhasil dengan baik.<sup>25</sup> Pada umumnya, perusahaan-perusahaan dalam kategori besar ini menutupinya dengan kemampuan melokalisasi isu pada tingkat kebutuhan lokal di luar isu-isu lingkungan seperti kegiatan pendidikan, kesehatan, pembinaan usaha kecil, keterlibatan pengembangan ekonomi lokal, kegiatan sponsorship olah raga, dan program konservasi.<sup>26</sup>

Sistem perizinan di daerah (IUP-Operasi produksi) tidak memiliki daya paksa terhadap pemegang izin dalam menempatkan dana jaminan reklamasi. Jika penempatan dana jaminan reklamasi dilaksanakan oleh pemegang izin, pemerintah daerah dapat melakukan reklamasi melalui penunjukan pihak ketiga dengan menggunakan dana jaminan reklamasi milik pemegang izin.<sup>27</sup> Sistem perizinan yang dipraktikkan oleh pemerintah daerah tidak mempersyaratkan rencana reklamasi ditempatkan sebagai bagian persyaratan pada fase pengajuan izin, baik IUP eksplorasi maupun IUP-Operasi Produksi. Pada umumnya, rencana reklamasi tidak ditempatkan pada pemerintah daerah sehingga tidak

<sup>25</sup> Meskipun perusahaan-perusahaan ini tidak dapat disebut berhasil secara penuh dalam melakukan reklamasi tetapi aktivitas kegiatan reklamasi terus berlangsung dengan menggunakan perusahaan-perusahaan khusus yang bergerak di bidang revegetasi lahan bekas tambang.

<sup>26</sup> Lihat, David Humphreys, "Minerals: Industry History and Fault Lines of Conflict", *Working Paper*, European Commission, POLINARES, Dundee, September 2010, hlm. 12.

<sup>27</sup> Penempatan dana jaminan reklamasi dilakukan dalam bentuk rekening bersama (rekening qq) antara pemerintah daerah dan pemegang izin.

memiliki kejelasan untuk melakukan pengawasan terhadap proses pelaksanaan reklamasi.

Pengaturan mengenai pengawasan, mekanisme kerja, distribusi pengawas di area-area pertambangan, model penindakan, merupakan permasalahan yang tidak pernah dirumuskan dengan baik sampai saat ini. Jumlah inspektur tambang seluruh Kaltim saat ini hanya berjumlah 44 (empat puluh empat orang) menjadi alasan tidak melakukan kegiatan pertambangan secara optimal yang harus mengawasi 1.443 tambang batubara. Belum lagi, jumlah tersebut semakin berkurang manakala di antara personelnya dipindahkan di tempat lain sebagai bagian dari pembinaan karir pegawai yang tidak memiliki hubungan dengan kegiatan pertambangan batubara. Dinas Kehutanan hanya melakukan peninjauan sekali dalam setahun, itupun jika dalam area tambang batubara terdapat penggunaan kawasan hutan. Demikian juga Badan Lingkungan Hidup tidak melakukan pengawasan yang memadai terhadap kegiatan pertambangan, kecuali untuk kegiatan ‘*proper*’ lingkungan yang secara substansi memiliki tujuan berbeda dengan kegiatan reklamasi. Selama ini, hasil penilai *proper* lingkungan tidak memiliki tujuan perlindungan bagi lingkungan. Perusahaan penerima penilaian lingkungan (*proper*) dalam kategori baik tetapi tidak melakukan reklamasi dengan baik.

Perusahaan pertambangan yang tidak melakukan reklamasi merupakan beban pemerintah masa depan oleh karena menghadapi kerusakan ekologis dan mengurangi kemampuan daerah dalam memastikan daya dukung lingkungan ke depan. Lahan-lahan pertambangan batubara ditinggalkan oleh pemegang izin karena berbagai alasan, ini juga berarti menghilangkan areal hutan alamiah.

Bukan itu saja, Peraturan Menteri ESDM tentang reklamasi mengandung implikasi hukum

tertentu oleh karena memuat beberapa konstruksi, di antaranya definisi tentang reklamasi yang tidak mendukung perlindungan kawasan hutan. Reklamasi didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.<sup>28</sup> Frasa ‘... sesuai dengan peruntukannya’ ternyata pada tingkat praktik diartikan secara berbeda oleh pemerintah daerah dan pemegang izin. Bekas galian tambang batubara (*void*) yang menyisahkan genangan air pada kedalaman tertentu tidak direklamasi tetapi diusulkan menjadi kegiatan lain, diantaranya untuk area wisata, penampungan air, dan kegiatan lainnya. Tafsir ini mengandung penyimpangan makna sehingga berimplikasi terhadap berkurangnya tegakan hutan, dan meniadakan kewajiban hukum pemegang izin.

Penyimpangan kewajiban reklamasi yang berasal dari konstruksi Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 sekaligus mengaburkan status hukum kewajiban reklamasi. Peruntukan dana reklamasi menjadi tidak jelas oleh karena berubah menjadi dana pengembangan kegiatan pariwisata, atau dana jaminan penyediaan air. Tafsir seperti ini diterima cukup baik oleh para penambang oleh karena prinsip reklamasi dirumuskan bahwa penambang “menempatkan kegiatan pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya”. Rumusan ini sebagai norma yang mengandung perintah.<sup>29</sup>

Memperhatikan kondisi faktual tersebut di atas, ancaman terhadap keberlangsungan hutan tidak mendapatkan jaminan perlindungan hukum yang memadai dari pemerintah. Posisi pemerintah daerah yang melakukan perubahan-perubahan tata ruang berimplikasi terhadap menyusutnya area hutan Kalimantan Timur,<sup>30</sup> termasuk akomodatif

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (3) huruf d Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

<sup>29</sup> Lihat Pasal 2 huruf d Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

<sup>30</sup> Beberapa kali terjadi perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah Kaltim/Kaltara sejak digulirkan otonomi daerah, yaitu dengan melakukan pengurangan areal hutan menjadi APL dan SK Menhut 554/Menhut-II/2013 tentang Persetujuan Revisi RTWR Kalimantan Timur (Perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan hutan seluas 395.621 ha, perubahan fungsi kawasan hutan 276.290.

terhadap perusahaan pertambangan batubara yang tidak melakukan kegiatan reklamasi.

Upaya-upaya perlindungan hutan menjadi terbatas oleh karena reklamasi pertambangan batubara pada area bekas hutan tidak dilakukan atau jika dilakukan reklamasi terbukti tidak seperti kondisi semula. Rencana reklamasi tidak dibuat sebagai syarat pengajuan memperoleh izin termasuk dana jaminan reklamasi yang seharusnya menjadi satu-kesatuan dalam proses pengajuan izin. Tidak jarang, pemerintah daerah cukup mengalami kesulitan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan reklamasi oleh karena rencana produksi tidak diikuti dengan perhitungan risiko lingkungan pasca pengambilan batubara. Dengan demikian peraturan perundangan yang tersedia saat ini tidak cukup memadai oleh karena adanya pilihan-pilihan kewajiban reklamasi yang menyebabkan hilangnya hutan. Praktik reklamasi sebagai kewajiban hukum tidak dilakukan sebagaimana mestinya dan terjadi di hampir semua kabupaten/kota yang memiliki area pertambangan batubara di kawasan hutan.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, kesimpulan dalam

penelitian ini adalah sebagai berikut: **Pertama**, peraturan-peraturan yang tersedia saat ini termasuk yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kaltim mengenai kewajiban reklamasi tidak memiliki kesesuaian dengan prinsip perlindungan hutan oleh karena tidak ada penagaturan mengenai kewajiban penambang sejak fase perencanaan, pelaksanaan, maupun fase reklamasi. Kerusakan hutan tidak dapat dihindari oleh karena peraturan saat ini memuat pengecualian kewajiban reklamasi, termasuk keputusan Pemerintah Daerah menerbitkan peraturan yang tidak mendukung kegiatan reklamasi bekas galian pertambangan batubara. **Kedua**, implementasi peraturan perundangan mengenai reklamasi tambang batubara di area kawasan hutan di Kaltim tidak baik. Hal ini disebabkan adanya pilihan-pilihan kewajiban reklamasi yang berkonsekuensi hilangnya hutan. Pemerintah Provinsi Kaltim tidak melakukan upaya-upaya perbaikan aturan termasuk lemahnya pengawasan terhadap perusahaan pertambangan batubara. Praktik reklamasi sebagai kewajiban tidak dilakukan sebagaimana mestinya dan terjadi di hampir semua kabupaten/kota yang memiliki area pertambangan batubara di kawasan hutan.

### DAFTAR PUSTAKA

#### A. Buku

- Environmental Law Alliance Worldwide, 2010, *Guidebook for Evaluating Mining Project EIAs, 1st Edition*, Eugene, USA.
- Gene, Michael, 2007, *Forest Strategy Management and Sustainable Development The Forest Sector*, Spinger, Dordrecht.
- Holder, Jane dan Lee, Maria, 2007, *Environmental Protection, Law and Policy, 2nd Edition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jhamtani, Hira, dan Indra Setiawan, 1993, *Ekologi Manusia Versus Ekonomi Pembangunan Pada PJPT II*, Konphalindo, Jakarta.
- Low, Nicholas dan Brendan Gleeson, 1998, *Justice Society and Nature, An Exploration of Political Ecology*, Routledge, New York.

Mitchell, Bruce, *et al.*, 2007, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Mermin, Samuel, 1982, *Law and the Legal System, An Introduction*, Little Brown and Company, Toronto.

Keraf, A. Sonny, 2005, *Etika Lingkungan*, Kompas, Jakarta.

#### B. Artikel Jurnal

- Khan, Aziz, *et al.*, "Dampak Kebijakan Kehutanan pada Deforestasi dan Kemiskinan di Kalimantan Timur: Sebuah Analisis Berbasis Gen", *JMHT*, Vol. 26, No. 1, April 2010.
- Naito, Koh dan Hajime Myoi, "Mineral Project in Asean Countries, Geology, Regulation, Fiscal

Regime, and the Environment”, *Recourses Policy*, Vol. 24, No. 2, 1998.

**C. Makalah**

Humphreys, David, “Minerals: Industry History and Fault Lines of Conflict”, *Working Paper*, European Commission, POLINARES, Dundee, September 2010.

**D. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5432).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 79/Kpts-II/2001 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan Propinsi Kalimantan Timur Seluas 14.651.553 (Empat Belas Juta Enam Ratus Lima Puluh Satu Ribu Lima Ratus Lima Puluh Tiga) Hektar.

Surat Keputusan Menteri Kehutanan 554/Menhut-II/2013 tentang Persetujuan Revisi RTWR Kalimantan Timur.