

Pertambangan di Kawasan Konservasi: Permasalahan Regulasi dan Koordinasi



RINGKASAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pemanfaatan/penggunaan lahan di kawasan hutan konservasi secara tegas dilarang. Akan tetapi, kenyataannya banyak aktivitas pertambangan dilakukan di hutan konservasi—baik secara legal maupun ilegal. Studi ini mengkaji proses regulasi dalam penerbitan izin pertambangan di kawasan hutan, terutama terkait dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH).

Penelitian dilakukan dengan *review* peraturan-peraturan di sektor kehutanan dan pertambangan dan melaksanakan serangkaian diskusi dengan pihak terkait. Studi ini menghasilkan beberapa rekomendasi sebagai berikut. Pertama, implementasi *one map policy* dengan didukung koordinasi antarinstansi terkait. Kedua, mengatasi masalah koordinasi perizinan melalui penerbitan IUP dan IPPKH satu atap di bawah Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Ketiga, peningkatan sumberdaya di sektor kehutanan untuk menjalankan fungsi pengawasan dan penindakan melalui penerapan *earmark* dari Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan.

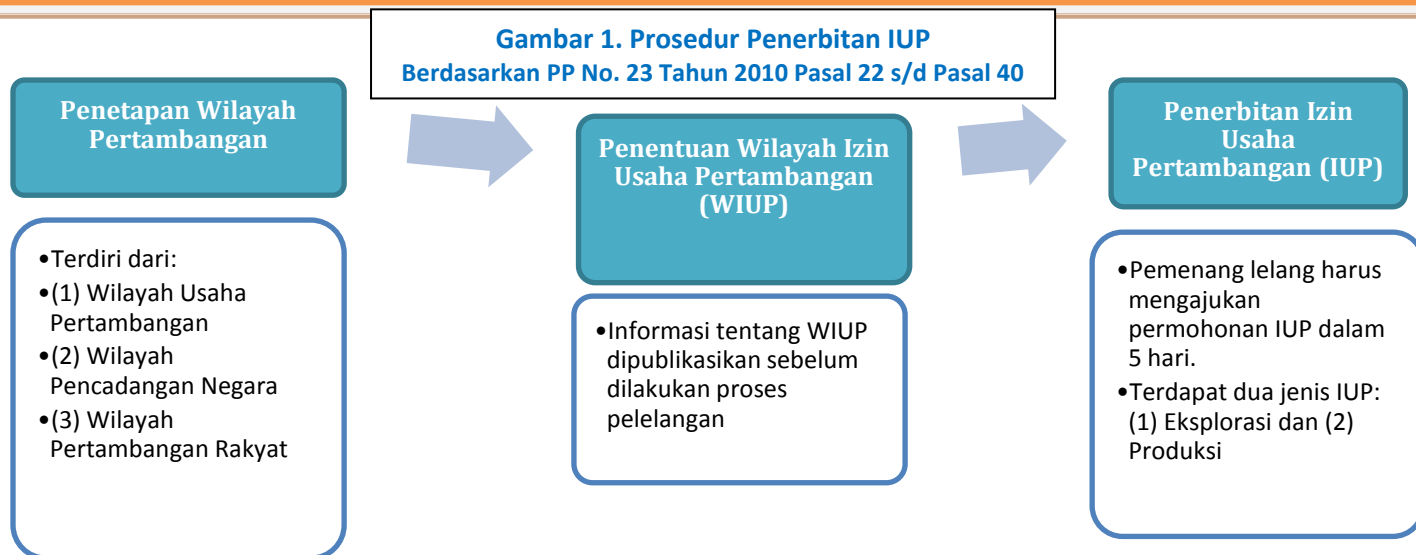
LATAR BELAKANG

Informasi dan klaim tentang berlangsungnya kegiatan pertambangan di hutan konservasi dapat dengan mudah kita jumpai. Salah satunya, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam presentasi tentang koordinasi dan supervisi pengelolaan mineral dan batu bara di 19 provinsi pada akhir 2014, menyatakan bahwa izin pertambangan di kawasan hutan konservasi mencapai 1,37 juta hektar (KPK, 2014). Dalam kajian yang dilakukan Brockhaus et al., juga diakui bahwa kawasan hutan terus berkurang karena pertambangan—baik skala kecil maupun besar—dan regulasi yang dikeluarkan pada tahun 2007 dan 2010 memunculkan mekanisme yang memungkinkan pertambangan di hutan lindung dan kawasan konservasi (Brockhaus et al., 2012). Selain itu, berdasarkan kajian yang dilakukan LPEM FEBUI sendiri pada tahun 2012-2013 terhadap faktor-faktor yang berkontribusi terhadap deforestasi di Indonesia, ditemukan adanya hubungan positif antara kegiatan pertambangan dengan deforestasi di hutan konservasi.

Menyadari pentingnya peran regulasi dalam pengelolaan kawasan hutan, LPEM FEBUI mengadakan kajian yang berfokus pada aspek-aspek regulasi dalam perizinan kawasan hutan. Kajian dilakukan dengan mengadakan *review* terhadap regulasi penerbitan izin penggunaan kawasan hutan dan izin pertambangan serta melalui beberapa forum diskusi dengan pihak-pihak terkait.

Penelitian ini terlaksana dengan dukungan dari Rakyat Amerika melalui Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID)/Program Representasi. Konten dari Ikhtisar Kebijakan Singkat ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab dari Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM FEBUI) dan tidak mencerminkan pandangan dari USAID atau pemerintah Amerika Serikat.

Kami berterima kasih kepada para peserta Multi-Stakeholder Forum yang turut mendukung tersusunnya laporan penelitian dan Ikhtisar Kebijakan Singkat ini.



TEMUAN PENTING

Berdasarkan *review* terhadap beberapa perangkat regulasi tentang wilayah pertambangan dan penggunaan kawasan hutan, ditambah informasi dari pihak-pihak terkait, ditemukan hal-hal berikut:

• *Gap* Regulasi

Terdapat *gap* regulasi dalam proses penerbitan IUP dan IPPKH. Dari sisi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM), wilayah pertambangan (WP)—sebagai basis wilayah yang nantinya akan diberikan kepada pemegang IUP—ditetapkan dengan merujuk pada peta inventarisasi potensi pertambangan. Hal ini seringkali dilakukan tanpa mempertimbangkan kondisi aktual wilayah tersebut, yang mungkin saja mencakup kawasan hutan. Di sisi lain, karena keterbatasan sumber daya, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) tidak aktif mengawasi kegiatan pertambangan di kawasan hutan. Penerbitan IPPKH pada umumnya dilakukan berdasarkan pengajuan dari perusahaan. *Gap* muncul ketika IUP diterbitkan tanpa memerhatikan kawasan hutan, sementara KLHK tidak mengetahui hal itu sebelum pemegang IUP mengajukan permohonan IPPKH. Hal ini memungkinkan terjadinya pertambangan ilegal oleh pemegang IUP yang tidak melaporkan aktivitasnya kepada KLHK sekalipun aktivitas tersebut dilakukan di kawasan hutan konservasi.

• Koordinasi Dalam Proses Perizinan

Koordinasi antara KESDM dan KLHK dalam proses penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) di kawasan hutan belum

berjalan baik karena adanya perbedaan posisi kewenangan dan tugas serta fungsi kedua

kementerian. Di satu sisi, KESDM telah mendesentralisasikan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Masalah koordinasi terkait regulasi pertambangan muncul antara KESDM dan pemerintah daerah karena desentralisasi dilakukan tanpa periode transisi. Hal ini menyebabkan munculnya penerbitan IUP oleh kepala daerah dalam jumlah besar. Selain itu, juga terdapat perbedaan pemahaman mengenai cakupan IUP antara KESDM dan pemegang IUP. IUP seharusnya hanya dianggap sebagai izin untuk memanfaatkan potensi yang ada di bawah tanah, bukan izin untuk memanfaatkan apa yang ada di atasnya. Agar dapat berhak menggunakan wilayah di permukaan tanah, dalam hal ini kawasan hutan, izin dari KLHK harus didapatkan. Pemegang IUP seringkali tidak memahami hal ini dan beranggapan bahwa izin dari kepala daerah sudah cukup untuk melanjutkan aktivitas pertambangan.

KLHK di lain pihak mengalami situasi yang berkebalikan. KLHK mencoba melakukan desentralisasi perizinan di masa lalu, namun pada akhirnya memutuskan untuk mengembalikan kewenangan tersebut kepada pemerintah pusat. Masalah koordinasi antara KLHK dan pemerintah daerah muncul pada periode desentralisasi tersebut. Sebagai hasilnya, masih terdapat IPPKH yang diterbitkan pemerintah daerah pada masa desentralisasi IPPKH. KLHK sendiri tidak memiliki database IPPKH yang diterbitkan oleh pemerintah daerah ini. Menurut KLHK, IPPKH tersebut kemungkinan besar tidak memenuhi kriteria standar, sehingga turut menjadi bagian dari masalah yang dihadapi KLHK saat ini.

• Koordinasi dalam Pengawasan Aktivitas Pertambangan di Kawasan Hutan

Salah satu mekanisme pengawasan dari KESDM pasca-penerbitan IUP adalah melalui *Clear and Clean* (CnC). CnC adalah proses untuk mengatur dan mengurus IUP yang dikeluarkan pemerintah daerah. IUP yang dinyatakan CnC dianggap selesai dari kemungkinan tumpang-tindih izin dan terbukti mengikuti aturan yang berlaku serta wilayah ijin usaha pertambangannya tidak berada di kawasan konservasi alam. **Sejauh ini, hanya terdapat 6.000 IUP CnC dari 10.000 IUP eksplorasi dan IUP operasi produksi yang sudah dikeluarkan; sisanya belum diverifikasi melalui CnC.**

Pengawasan juga dilakukan melalui interpretasi data penginderaan jauh (*remote sensing*), yang merupakan salah satu syarat penerbitan IUP. Dengan menggunakan *remote sensing*, kondisi aktual wilayah pertambangan beserta perkembangan kegiatannya dapat diketahui. Hingga saat ini, *remote sensing* telah digunakan sebagai alat pengawasan terhadap 2.000 IUP saja, sementara pengawasan terhadap sisanya masih berbasis laporan.

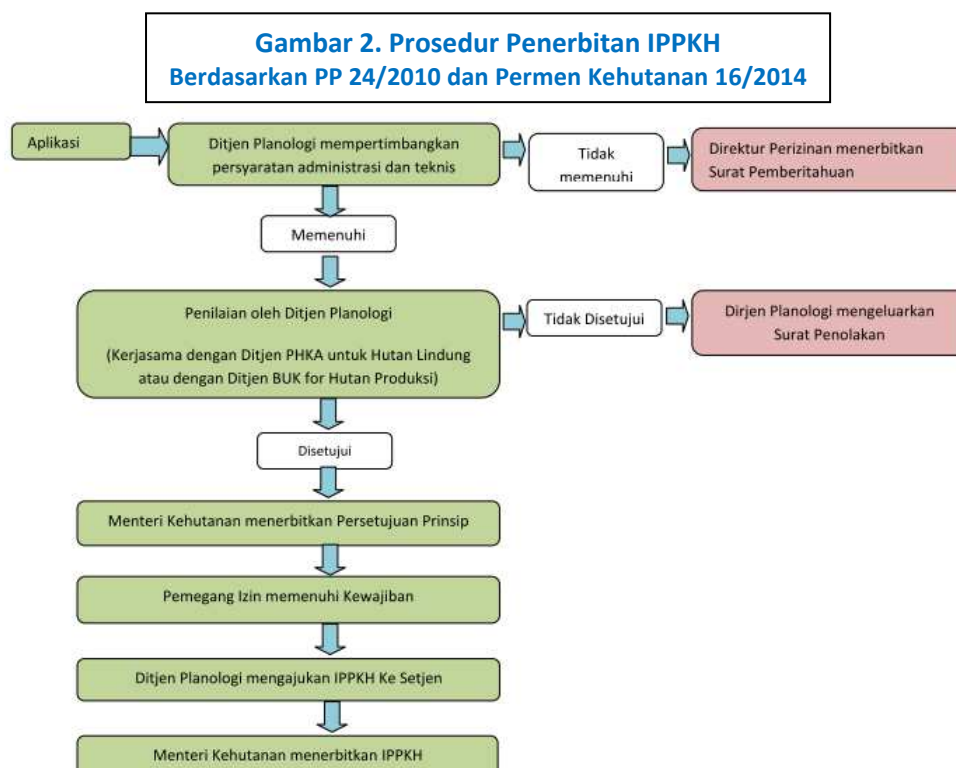
Pengawasan melalui laporan juga masih mengalami keterbatasan. Proses pengawasan masih sangat terhambat oleh kurangnya sumber daya manusia untuk staf pengawas. Dari 6.000 IUP CnC, sejauh ini hanya sekitar 100 pemegang IUP yang sudah melapor ke KESDM. Sebenarnya terdapat konsekuensi administratif bagi pemegang IUP yang tidak melapor sesuai aturan, yaitu berupa penghentian sementara proyek pertambangan atau pencabutan izin jika tetap tidak melapor. Walau

demikian, aturan ini masih belum sepenuhnya ditegakkan karena sulitnya proses pengawasan laporan.

Masalah pengawasan dari sisi KLHK terkait dengan ketiadaan database IPPKH yang diterbitkan oleh pemerintah daerah ketika kewenangan ini didesentralisasi seperti yang disebutkan di atas. Selain itu, mekanisme pengawasan dari KLHK juga terbatas pada studi kelayakan sebagai bagian dari persyaratan pengajuan IPPKH operasi produksi. Dengan kata lain, tidak ada bentuk pengawasan lain di luar proses pengajuan IPPKH. Sebagian besar informasi yang dimiliki KLHK mengenai IUP dan kegiatan pertambangan di kawasan hutan yang tidak mengikuti aturan yang berlaku berasal dari pihak lain seperti KPK melalui program koordinasi dan supervisi.

Dalam menindaklanjuti pelanggaran, kewenangan KLHK terbatas pada mengirim pemberitahuan peringatan dan meminta kepala daerah untuk melakukan tindak lanjut berupa pengurangan wilayah IUP atau pencabutan IUP. Penindakan tersebut dapat dibantu institusi penegak hukum seperti Polri, yang memiliki wewenang untuk memproses secara hukum perusahaan tambang yang beroperasi di kawasan hutan secara ilegal tanpa IPPKH. Kurangnya koordinasi antara kedua kementerian dalam hal pengawasan juga berdampak pada banyaknya IUP yang sudah terbit namun tidak dapat memperoleh IPPKH karena ditemukan berada di kawasan hutan konservasi.

Gambar 2. Prosedur Penerbitan IPPKH Berdasarkan PP 24/2010 dan Permen Kehutanan 16/2014



OPSI KEBIJAKAN

Penerapan *one-map policy* dapat digunakan untuk mengatasi masalah *gap* perizinan. *One-map policy* sudah mulai diimplementasikan sejak Desember 2014, sebagaimana diatur dalam UU No. 4/2011 tentang Informasi Geospasial. Salah satu tujuan penerapan *one-map policy* ini adalah untuk mengurangi klaim tumpang-tindih lahan di berbagai sektor, yang muncul sebagai akibat perbedaan data dan standar pemetaan. Untuk mengatasi masalah koordinasi, berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No P.97/Menhut-II/2014, IUP dan IPPKH akan diterbitkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Bersama implementasi *one-map policy*, kebijakan perizinan satu atap ini diharapkan dapat mengurangi kemungkinan diterbitkannya izin pertambangan di wilayah yang terlarang, salah satunya kawasan konservasi.

Solusi tersebut bukan berarti tanpa kekurangan. Melalui diskusi dengan pemangku kepentingan terkait, ditemukan bahwa implementasi *one-map policy* masih berada pada tahap awal. Efektivitasnya pun masih belum terlihat. Koordinasi antarkementerian atau lembaga terkait masih diperlukan demi efektivitas *one-map policy*. Di sisi lain, izin yang diterbitkan sebelum berlakunya peraturan menteri tersebut otomatis berada di luar kewenangan BKPM. Untuk itu, pengawasan dan penindakan tegas tetap diperlukan untuk memastikan perusahaan yang beroperasi di kawasan hutan memiliki kelengkapan izin dan berada di wilayah yang diperbolehkan. Sumber daya dinas kehutanan di daerah juga perlu ditingkatkan (misalnya peningkatan alokasi anggaran untuk dinas kehutanan melalui penerapan *earmarking* dari Dana Bagi Hasil Kehutanan) untuk mendukung usaha pengawasan dan penindakan. Sementara UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah masih dalam proses amandemen, peluang dimasukkannya aturan mengenai *earmark* tersebut masih terbuka.

PENUTUP

Masalah regulasi dan koordinasi antara sektor pertambangan dan kehutanan sedikit-banyak merupakan cerminan masih berkonfliknya kepentingan ekonomi dan lingkungan. Di satu sisi, penerbitan izin pertambangan didominasi kepentingan ekonomi, sementara di sisi lain izin kehutanan dikeluarkan dengan pertimbangan konservasi lingkungan. Hal ini belum ditambah dengan masalah desentralisasi perizinan yang mempersulit koordinasi antara KESDM dan KLHK. Keseriusan dan kolaborasi pembuat kebijakan sangat dibutuhkan dalam mendamaikan kedua kepentingan tersebut serta menyelesaikan kekacauan proses penerbitan izin di daerah.

Referensi:

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), "Koordinasi dan Supervisi Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara 19 Provinsi di Indonesia," presentasi di Bali, 3-4 Desember 2014, dapat diperoleh melalui http://acch.kpk.go.id/documents/10157/2169596/Korsup_pengelolaan-minerba.pdf.
2. Brockhaus, Maria, Krystof Obidzinski, Ahmad Dermawan, Yves Laumonier, and Cecilia Luttrell. 2012. "An Overview of Forest and Land Allocation Policies in Indonesia: Is the Current Framework Sufficient to Meet the Needs of REDD+?" *Forest Policy and Economics* 18: 30-37.

Sumber gambar:

- <http://www.mongabay.co.id/wp-content/uploads/2013/05/EoF-Mei2013-Deforestasi-berlanjut-di-satu-konsesi-pemasok-SMG-APP-di-Riau-copy-5.jpg>
<http://riaucitizen.com/wp-content/uploads/2015/04/Hutan-Konservasi.jpg>
<http://kabar24.bisnis.com/read/20130306/16/2357/lingkungan-hidup-pertambangan-di-hutan-lindung-ancam-flora-fauna-dan-masyarakat>

PROFIL SINGKAT LPEM

Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM FEBUI) merupakan bagian integral dari Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. LPEM FEBUI telah menjadi salah satu lembaga akademik terkemuka di Indonesia selama lebih dari 50 tahun, berperan dalam menyumbangkan pemikiran melalui penelitian, konsultasi, dan pendidikan. Untuk informasi lebih lanjut tentang LPEM FEBUI, silahkan kunjungi www.lpem.org.

TIM PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan oleh tim yang terdiri dari Vid Adrison, M. Shauqie Azar, Cita Wigjoseptina, Sofia Anggita Hasty, Aditya Alta, dan Devina Anindita. Untuk informasi lebih lanjut tentang studi ini, silakan hubungi vid@lpem-feui.org, cita@lpem-feui.org, atau shauqie.azar@lpem-feui.org