



Kajian Yuridis Izin Pertambangan di Kawasan Hutan

Sulasi Rongiyati^{*)}

Abstrak

Berlakunya UU Kehutanan, membawa konsekuensi pada larangan penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan dengan pola pertambangan terbuka. Namun, larangan tersebut dikecualikan bagi 13 perusahaan pertambangan yang sudah melakukan perjanjian dengan Pemerintah. Dalam implementasinya, belum seluruh perusahaan pertambangan tersebut memperoleh Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) sebagai syarat dalam melaksanakan kegiatan pertambangan di kawasan hutan, tetapi tetap melaksanakan aktivitas pertambangan, sehingga negara dirugikan baik dari sisi penerimaan negara maupun kerusakan lingkungan.

A. Pendahuluan

Secara konstitusional, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan sebagai bagian dari kegiatan pengelolaan sumber daya alam, ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut diperkuat dengan bunyi ketentuan Pasal 23 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) bahwa pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan itu sendiri pada prinsipnya hanya dapat digunakan untuk kegiatan sektor

kehutanan yang dapat dilakukan pada seluruh kawasan kecuali hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional. Namun demikian, UU Kehutanan memberi kemungkinan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dengan catatan, hanya dimungkinkan pada areal hutan produksi dan hutan lindung tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, melalui pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) dari Menteri Kehutanan dengan mempertimbangkan batasan luas, jangka waktu dan kelestarian lingkungan (Pasal 38 ayat (3) UU Kehutanan).

Khusus penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan, pada prinsipnya UU Kehutanan mengatur larangan kegiatan pertambangan dengan pola pertambangan terbuka kecuali dilakukan pada hutan produksi dan harus

^{*)} Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: susidhan@yahoo.com

memenuhi persyaratan-persyaratan khusus, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (4) UU Kehutanan. Artinya, kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif dan dilarang melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan. Namun, UU Kehutanan tidak mengatur perizinan penggunaan kawasan hutan yang telah diberikan sebelum berlakunya UU Kehutanan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi perusahaan pertambangan yang telah melakukan perjanjian dan memperoleh izin dari Pemerintah untuk melakukan kegiatan pertambangan di kawasan hutan dengan pola pertambangan terbuka sebelum terbentuknya UU Kehutanan. Untuk mengakomodir kepentingan tersebut Pemerintah mengeluarkan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, yang menyatakan semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud. Selanjutnya melalui Keputusan Presiden No. 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan, Pemerintah menetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya UU Kehutanan, untuk melanjutkan kegiatannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud. Lebih lanjut Keputusan Presiden juga menentukan bahwa pelaksanaan usaha bagi 13 (tiga belas) perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan lindung didasarkan pada izin pinjam pakai yang ketentuannya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

Implementasi kegiatan pertambangan di kawasan hutan, khususnya hutan lindung, ternyata hanya menguntungkan beberapa pihak dan tidak sebanding

dengan resiko kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan pertambangan tersebut. Beberapa perusahaan dari 13 perusahaan tambang yang tercantum dalam Kepres No. 41 Tahun 2004 diduga belum memiliki IPPKH tetapi telah beroperasi. Terkait dengan permasalahan ini, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui Komisi IV meminta Pemerintah bersikap tegas terhadap perusahaan yang melakukan eksplorasi di kawasan hutan, tapi belum mengantongi IPPKH, karena aktivitas tambang tersebut berpotensi merugikan negara, akibat kerusakan alam yang ditimbulkan selama proses eksplorasi dan tidak ada pemasukan kepada Kas Negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas kegiatan eksplorasi tambang tanpa IPPKH.

B. IPPKH Sektor Pertambangan

Berdasarkan Keppres No. 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan, Pemerintah menetapkan 13 izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya UU Kehutanan, untuk melanjutkan kegiatannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Dari 13 perusahaan yang tercantum dalam Keppres itu, baru 7 perusahaan yang sudah memperoleh IPPKH, yaitu: PT Indominco Mandiri; PT Aneka Tambang Tbk (A); PT Natarang Mining; PT Nusa Halmahera Minerals; PT Weda Bay Nickel; PT GAG Nikel; dan PT Interex Sacra Raya. Sementara 5 perusahaan izinnya masih dalam proses di Kementerian Kehutanan, yaitu: PT Freeport Indonesia; PT Karimun Granit; PT Vale Indonesia Tbk (dulu PT Inco Tbk); PT Pelsart Tambang Kencana; dan PT Sorikmas Mining.

Meski IPPKH belum diterbitkan, namun PT Freeport, Karimun Granit, dan Vale saat ini sudah memproduksi, sementara dua sisanya masih dalam tahap eksplorasi. Kemenhut mencatat PT Aneka Tambang Tbk (B) adalah satu-satunya perusahaan yang belum mengajukan permohonan IPPKH untuk eksplorasi tambang nikel di Kendari, Sulawesi Tenggara seluas 14.570 hektar.

Menurut Direktur Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan, tujuh tahun berlalu sejak Keppres tersebut diterbitkan, tetapi Kemenhut belum bisa menerbitkan IPPKH karena berkas-berkas administrasi yang belum lengkap. Lebih lanjut diungkapkan bahwa Kemenhut tidak bisa memperkirakan kapan IPPKH tersebut bisa diterbitkan karena sangat bergantung pada kesiapan berkas dari masing-masing perusahaan tambang itu. Belum diterbitkannya IPPKH menyebabkan besar potensi penerimaan negara melalui Penerimaan Negara bukan Pajak (PNBP) yang hilang, sementara perusahaan tambang tersebut sudah melakukan eksploitasi besar-besaran.

Saat ini pengaturan IPPKH diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No.P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan sebagai pengganti Permenhut No.P.43/Menhut-II/2008. Pengurusan izin pinjam pakai kawasan hutan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/MENHUT-II/2008 dirasakan oleh berbagai kalangan terlalu rumit dan memakan waktu yang lama. Oleh karena itu, dengan dikeluarkannya Permenhut Nomor P.18/MENHUT-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang merevisi mengenai pengurusan izin pinjam pakai kawasan hutan diharapkan berbagai kekurangan dalam permasalahan yang ada dalam peraturan sebelumnya dapat diatasi.

Permenhut No. 18 Tahun 2011 menetapkan bahwa penambangan dengan pola pertambangan terbuka hanya dapat dilakukan di kawasan hutan produksi, sedangkan untuk kawasan hutan lindung, kegiatan penambangan yang dapat diijinkan adalah penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah, asalkan tidak melanggar ketentuan dan pembatasan yang ditentukan. IPPKH untuk tujuan komersial dapat dilakukan dengan menimbulkan kewajiban bagi penerima izin untuk menyediakan kompensasi lahan atau membayar PNBP dan/atau melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai yang besarnya akan disesuaikan dengan posisi lahan yang dipinjampakaikan.

C. Izin Perluasan Pertambangan di Kawasan Hutan

UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidak mengatur secara khusus mekanisme Izin Usaha Pertambangan di kawasan hutan. Demikian pula dengan peraturan tentang Persyaratan Izin Pertambangan yang diatur dalam Keputusan Menteri Energi dan sumber Daya Mineral No. 1453 K/29/ MEM/2000.

Mengacu pada UU Kehutanan, Pasal 38 menyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Selanjutnya untuk penggunaan kawasan hutan bagi kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Khusus untuk pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan DPR RI.

Dari ketentuan Pasal 38 ayat (3) UU Kehutanan jelas bahwa untuk izin pertambangan yang meliputi kawasan hutan harus mendapat izin dari Menteri Kehutanan. Izin menteri Kehutanan meliputi pula luas kawasan hutan yang akan dipergunakan untuk pertambangan, serta jangka waktu berlakunya izin. Dengan demikian Menteri Kehutanan menetapkan berapa luas kawasan hutan yang dizinkan untuk usaha pertambangan melalui Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) sekaligus jangka waktu berlakunya IPPKH yang bersangkutan.

Jika suatu perusahaan pemegang IPPKH akan memperluas area pertambangan di kawasan hutan, maka perusahaan tersebut harus mengajukan permohonan perluasan IPPKH kepada Menteri Kehutanan. Khusus untuk IPPKH yang berdampak penting, cakupan luas, dan bernilai strategis, termasuk pertambangan,

izin yang dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan harus mendapat persetujuan DPR RI (Pasal 38 ayat (5) UU Kehutanan).

Terkait kasus izin 13 perusahaan tambang yang direkomendasikan oleh Komisi IV DPR RI untuk tidak diberikan izin perluasan pertambangan, maka dengan sendirinya Menteri Kehutanan tidak dapat mengeluarkan izin perluasan/perpanjangan mengingat ketentuan dalam UU Kehutanan mewajibkan adanya persetujuan dari DPR RI untuk mengeluarkan izin yang dimaksud. Argumen beberapa perusahaan pertambangan yang menyatakan bahwa perusahaannya telah mengajukan permohonan izin perluasan IPPKH, namun Kementerian Kehutanan menyatakan bahwa areal yang dimohonkan oleh perusahaan tersebut merupakan Area Penggunaan Lain (APL), kiranya perlu dikaji dan dicermati kembali aturan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan khususnya yg memerlukan persetujuan DPR RI. Sesuai dengan Pasal 19 UU Kehutanan menyebutkan bahwa:

- (1) *Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.*
- (2) *Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) *Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

D. Penutup

UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, menjadi landasan yuridis bagi

13 perusahaan pertambangan yang telah melakukan perjanjian dengan Pemerintah sebelum berlakunya UU Kehutanan untuk melanjutkan kegiatan pertambangannya di area hutan lindung dengan pola pertambangan terbuka sampai dengan berakhirnya kontrak atau perjanjian yang sudah disepakati. Ketentuan tersebut pada dasarnya merupakan pengecualian dari Pasal 38 UU Kehutanan yang memberlakukan larangan pertambangan terbuka di areal hutan lindung. Namun, Keppres No.1 Tahun 2004 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 19 Tahun 2004 mewajibkan adanya izin Menteri Kehutanan berupa IPPKH bagi perusahaan-perusahaan dimaksud dalam melakukan aktivitas pertambangannya. Izin Menteri Kehutanan juga wajib dilakukan oleh perusahaan tambang ketika akan melakukan perluasan area pertambangannya. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut merupakan perbuatan ilegal yang sudah seharusnya mendapat sanksi tegas berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sikap tegas Komisi IV DPR RI yang meminta Pemerintah menindak tegas perusahaan tambang yang melakukan pelanggaran UU, sudah seharusnya direspon dan menjadi komitmen Pemerintah, mengingat besarnya kerugian negara baik berupa kerugian atas potensi PNBP maupun kerusakan lingkungan.

Rujukan:

1. "Kawasan Hutan: Izin pinjam pakai 5 perusahaan tertahan," <http://www.bisnis.com/articles/kawasan-hutan-izin-pinjam-pakai-5-perusahaan-tertahan>, diakses pada 5 Juli 2012
2. "Membedah Permenhut No 18 Tahun 2011 Tentang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan," hukumonline.com, diakses pada 6 Juli 2012
3. Perkembangan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Pertambangan, www.dephut.go.id, diakses pada 19 Juni 2012
4. Tjatur Sapto Edy, "UU Minerba," <http://www.scribd.com/doc/16683662/Seminar-UU-MinerbaKomisi7>, diakses pada 10 Juli 2012.