



Implikasi Hukum Terhadap Praktik Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertambangan Batubara

Legal Implications of the Practice of Forest Lease for Coal Mining

Muhamad Muhdar¹, Mohamad Nasir², Rosdiana³

¹ Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
Jl. Kuaro, Sambaliung, Samarinda, 75119, Kalimantan Timur
Tel./Fax: +62-541-7774145 E-mail: em_muhdar@yahoo.com

² Ph.D Candidate at Radboud University
Comeniuslaan 4, 6525 HP Nijmegen, Netherlands
Tel./Fax: +31-24-3616161 E-mail: em_nash@yahoo.com

³ Fakultas Hukum Universitas Balikpapan
Jln. Pupuk Raya, Balikpapan, 76114, Kalimantan Timur
Tel./Fax: +62-542-764205 E-mail: em_muhdar@yahoo.com

Submitted: Nov 11, 2015; Reviewed: Nov 28, 2015; Accepted: Dec 4, 2015

Abstract: *This study was submitted to answer two questions: The first, how is the legal construction on forest land use permit for the coal mining activities and what the legal issues contained in it; Secondly, how the implementation of legislation on forest land use permit for coal mining. This research uses a socio-legal approach by basing the number of respondents and the selected areas. This study concluded that the practice of leasing forest area for coal mining is removal of the forest area that was authorized by state. There is unclear legal status of legal liability for borrower forest area that not able to restore forest area only to give the payment to the state (PNBP) without reclamation. This practice obscures the meaning of the legal relationship borrowing. IPPKH implementation for coal mining did not provide protective functions of forest in East Kalimantan*

Keywords: *Legal Implications; Leasing; Forest; Coal Mining*

Abstrak: *Penelitian ini disampaikan untuk menjawab dua pertanyaan: Pertama, bagaimana kerangka hukum mengenai izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara dan apa masalah-masalah hukum yang terdapat di dalamnya; Kedua, bagaimana implementasi peraturan perundang-undangan mengenai Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk pertambangan batubara. Penelitian ini menggunakan pendekatan socio-legal dengan menggunakan sejumlah narasumber dan area terpilih. Penelitian ini menyimpulkan bahwa praktik pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara adalah tindakan menghilangkan hutan yang*

dilegalisasi oleh negara. Terdapat ketidakjelasan status hukum pertanggungjawaban peminjam yang tidak melakukan pengembalian kawasan hutan, kecuali hanya melakukan pembayaran kepada negara berupa Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) tanpa reklamasi. Praktik ini juga memunculkan ketidakjelasan makna hubungan hukum pinjam-meminjam. Implementasi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk kegiatan pertambangan batubara tidak memberikan fungsi perlindungan hutan di Kalimantan Timur.

Kata Kunci: *Implikasi Hukum; Izin; Hutan; Tambang Batubara*

PENDAHULUAN

Tata kelola hutan yang baik diharapkan mampu menghadirkan fungsi hutan secara berkelanjutan. Keberlanjutan fungsi hutan mempersyaratkan adanya pola pemanfaatan yang memperhitungkan ketersediaan kawasan hutan, sebaran, maupun kehati-hatian penggunaannya 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 ke waktu. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 79/Kpts-II/2001 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan adalah 14.651.553 hektar. 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 RTRW Kaltim, luasan-nya mengalami penurunan kembali yaitu kawasan hutan menjadi bukan hutan seluas 395.621 hektar dan perubahan fungsi kawasan hutan 276.290 hektar.

Pertambangan batubara salah satu sektor kegiatan ekonomi membutuhkan

kawasan hutan, baik yang berasal dari Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK) maupun Kawasan Budi Daya Non Kehutanan (KBNK). Areal lahan yang dibutuhkan untuk kegiatan pertambangan batubara mencapai 7,2 juta hektar oleh 1.448 izin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sudah termasuk 33 Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara antara pemerintah pusat dan perusahaan batubara dengan total jumlah produksi 204 juta ton tahun 2011 (sebagai jumlah produksi tertinggi saat ini). Penggunaan kawasan hutan di Kaltim dipengaruhi oleh dua hal, yaitu aspek regulasi pemanfaatan kawasan hutan dan pilihan kebijakan pemanfaatan sumber daya alam oleh pemerintah daerah.

Dari aspek regulasi, pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara relatif tersedia. Pada level pemerintah pusat, pemanfaatan kawasan hutan diberikan oleh Menteri Kehutanan melalui fasilitas Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Pada level pemerintah daerah, Gubernur atau Bupati diberi kewenangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan memberikan rekomendasi kepada pemohon atas pemanfaatan kawasan hutan. Tidak itu saja, Gubernur atau Bupati memiliki kewenangan menerbitkan izin usaha pertam-

bangsan pada kawasan hutan atau di luar kawasan hutan.¹

Kegiatan pertambangan batubara masih menjadi penyumbang deforestasi terutama dengan ditinjau dari jumlah IUP dan PK-P2B saat ini. Di samping sebagai penyumbang deforestasi, kegiatan pertambangan batubara memunculkan berbagai aspek negatif. Dampak negatif dari kegiatan pertambangan batubara berpengaruh terhadap sektor pertanian (berkurangnya areal pertanian pangan), penurunan kualitas lingkungan hidup, terganggunya sistem tata air alamiah (kebutuhan konsumsi maupun transportasi), ancaman terhadap kualitas hidup masyarakat, kerusakan fasilitas publik, menghilangkan akses masyarakat pada sumber daya hutan dan alam liar,² termasuk ancaman keberlanjutan keuangan daerah dalam menyiapkan biaya pemulihan lingkungan saat ini dan masa yang akan datang.

Kegiatan pertambangan batubara dengan memanfaatkan ‘fasilitas IPPKH’ mengancam keberlanjutan fungsi hutan di Kaltim. Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan melalui mekanisme IPPKH memunculkan permasalahan pada tingkat implementasi, terutama kemampuan peminjam melakukan reklamasi dan mengembalikan objek pinjam pakai kawasan hutan seperti semula.

Penelitian ini berusaha menggali kejelasan terhadap konstruksi hukum mengenai

IPPKH, termasuk sisi implementasinya. Permasalahan dalam penelitian ini menyangkut dua hal: *Pertama*, bagaimana kerangka hukum mengenai izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara dan apa masalah-masalah hukum yang terdapat di dalamnya? *Kedua*, bagaimana implementasi peraturan perundangan tentang izin pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan batubara?

METODE

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 ini merupakan provinsi yang paling banyak mengeluarkan izin pertambangan batubara di Indonesia dan terdapat perusahaan-perusahaan multinasional berdasarkan perjanjian pemerintah pusat dengan perusahaan batubara. Penggunaan data primer diperoleh dengan cara *purposive sampling* pada area tertentu dan responden yang terpilih.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Negara harus 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. Perlindungan dari negara terhadap warga negara di bidang sumber daya alam mencakup jaminan setiap orang agar tidak diganggu penghidupannya oleh aktivitas ekonomi pihak lain.

¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa kewenangan di bidang kehutanan, pertambangan batubara, dan pengelolaan perairan laut menjadi kewenangan provinsi.

² Lihat, Eva Wollenberg, dan Godwin Linberg. (2009). *Desentralisasi dan Tata Kelola Hutan, Politik, dan Ekonomi, Perjuangan untuk Menguasai Hutan di Kalimantan, Indonesia*. Jakarta: Harapan Prima, hlm. 94.

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.³ Pada peristiwa seperti ini, fungsi hukum dihadirkan untuk memberikan perlindungan kepada warga negara.

Hukum bagi setiap negara, terutama bagi pemegang kekuasaan dalam negara, seharusnya menjalankan tugas dan wewenangnya dengan mendasarkan pada prinsip norma-norma hukum yang berlaku.⁴ Dalam kaitan ini, hukum akan berposisi sebagai *protection of the citizen against excessive or unfair government power, including to protecting people against excessive or unfair private power.*⁵

Pemanfaatan hutan (KBK) bagi kegiatan pertambangan batubara cukup mudah bagi calon pengguna kawasan hutan oleh karena UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara hanya mempersyaratkan adanya izin dari Menteri Kehutanan. Demikian pula kemudahan bagi calon pengguna kawasan hutan hanya dipersyaratkan adanya rekomendasi Gubernur untuk mendapatkan IPPKH. Kemudahan yang ditunjukkan oleh regulasi seperti ini merupakan alasan keputusan investasi di bidang pertambangan. 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).*⁶

Faktor regulasi merupakan elemen penting karena menjadi panduan negara sebagai pihak yang menguasai Sumber Daya Alam (SDA) dan pengguna di lain pihak. Bagi investor, kedudukan hukum selalu menjadi persandingan dengan tingkat keuntungan yang diharapkan sebelum keputusan investasi. Faktor regulasi, khususnya kewajiban pengelolaan lingkungan (*env'l obligations*) seharusnya menjadi pertimbangan utama pemberi izin melalui penilaian secara independen.⁷

Dalam perspektif pengelolaan sumber daya alam, perlindungan hukum diberikan kepada warga negara dan lingkungan hidup. Perlindungan terhadap lingkungan hidup dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan dalam pemanfaatannya agar tidak merugikan para pengguna sumber daya alam dan pihak lain yang tidak ikut menikmati secara langsung atas dari nilai ekonomi sumber daya alam.

Richard Sylvan dan David Bennett mengemukakan bahwa kelangsungan hidup manusia tergantung dari kelestarian alam

³ Nicholas Low and Gleeson, Brendan. (1998). *Justice, Society and Nature, An Exploration of Political Ecology*. New York: Routledge, pg.133

⁴ Sri Sumantri M. (1992). *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 47

⁵ Samuel Mermin. (1982). *Law and the Legal System, An Introduction*. Second editions, Toronto: Little, Brown and Company, pg. 7

⁶ Koh Naito and Hajime Myoi. (1998). "Mineral Project in Asean Countries, Geology, Regulation, Fiscal Regime, and the Environment". *Journal Resources Policy*, 24(2): 87-89.

⁷ J.K. Kwolek. (1999). "Aspect of Geo-Legal Mitigation of Environmental Impact from Mining and Associated Waste in the UK". *Journal of Geochemical Exploration*, 327-332, Sussex UK, p.1

semesta beserta seluruh isinya (*prudential and instrument arguments*).⁸ Mitchell menyebutkan bahwa makhluk hidup lain juga tergantung pada lingkungan, dan intervensi manusia seringkali memberikan konsekuensi buruk pada makhluk hidup.⁹ Kepentingan manusia, tidak hanya dibatasi oleh kepentingan manusia generasi saat ini, tetapi juga memerhatikan kepentingan manusia generasi akan datang atau mempertimbangkan keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*).

Sumber daya hutan harus dikelola secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, ekologi, budaya dan spritual masa kini dan generasi masa depan.¹⁰ Pengelolaan yang berkelanjutan berarti pengelolaan dan penggunaan hutan dan menjamin keanekaragaman hayati, kapasitas regenerasi, untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan masa depan, fungsi ekonomi dan sosial ekologi, di tingkat lokal, nasional, dan global, dan tidak merusak ekosistem lainnya.¹¹ Studi yang dilakukan oleh Aziz Khan, Agung Budi Gunawan, dan Alex Smajgl menunjukkan bahwa kegiatan pertambangan batubara adalah salah satu penyumbang utama deforestasi di Kalimantan Timur.¹²

Selain sebagai penyumbang deforestasi, kegiatan pertambangan juga mengganggu berbagai aktivitas ekonomi lain, di antaranya kegiatan pertanian (ancaman kelangkaan pangan), kerusakan fasilitas publik,¹³ termasuk ancaman keberlanjutan keuangan daerah dalam menyiapkan biaya pemulihan lingkungan saat ini dan masa yang akan datang setelah kegiatan pertambangan batubara berakhir.¹⁴ Pertambangan batubara juga sebagai pemicu konflik sumber daya alam,¹⁵ dan mempersulit upaya pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam mempersiapkan program REDD+.¹⁶ Keadaan yang demikian bukan hanya sebagai wujud ketidakadilan, tapi juga sebagai tindakan yang tidak efisien.¹⁷ 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*) belum menjadi pertimbangan keputusan pemberian izin.¹⁸

⁸ Richard Sylvan dan David Bennett dalam Sonny Keraf, A. (2005). *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 43

⁹ Bruce Mitchell, B. Setiwan, Dwita Hadi Rahmi. (2007). *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Cetakan ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm.44

¹⁰ Gray and Meynard in Michael Gene. (2007). *Forest Strategy Managemant and Sustainable Development The Forest Sector*. Dordrecht: Spinger, p. 136

¹¹ *Ibid.*

¹² Aziz Khan, Agung Budi Gunawan, dan Alex Smajgl. (2010). "Dampak Kebijakan Kehutan pada Deforestasi dan Kemiskinan di Kalimantan Timur: Sebuah Analisis Berbasis Gen", *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 16(1): 41-52.

¹³ Kasus terbaru adalah putusnya jalan penghubung Sanga-Sanga dengan Samarinda atau Kota-kota lain di Kaltim pada Tanggal 5 Nopember 2013 yang disebabkan penggalian batubara oleh PT. Amelia Energi yang hanya berjarak 10 meter dengan badan jalan. Baca: Tribun Kaltim, Edisi Rabu, 6 Nopember 2013.

¹⁴ Meskipun struktur APBD Provinsi Kaltim sebagian besar berasal dari dana perimbangan dan bagi hasil SDA, tetapi tidak terdapat struktur pembiayaan untuk recovery lingkungan. Anggaran bagi Badan Lingkungan Hidup Daerah merupakan biaya terkecil di antara SKPD yang ada saat ini.

¹⁵ M. Muhdar dan Nasir. (2012). *Resolusi Konflik terhadap Sengketa Penguasaan Sumber Daya Alam, di Kabupaten Kutai Barat dan Kutai Kartanegara*. Laporan hasil penelitian atas kerjasama Epistema dan Prakarsa Borneo, hlm. 38-40

¹⁶ M. Muhdar. (2014). *Permasalahan Kehutanan di Indonesia dan Kaitannya dengan Perubahan Iklim serta REDD+*, dalam Laurens Bakker dan Yanti Fristikawati (ed.). Yogyakarta: Penerbit Pohon Cahaya, hlm. 139

¹⁷ Jane Holder and Maria Lee. (2007). *Environmental Protection, Law and Policy*, 2nd Editions, Cambridge: Cambridge University Press, pg. 36

¹⁸ Lihat, Environmental Law Alliance Worldwide.

Kerangka Hukum Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Pertambangan Batubara

Kehadiran industri pertambangan, khususnya batubara di Kalimantan Timur ibarat mata pedang, di satu sisi mempunyai peran penting dalam menggerakkan roda perekonomian, sementara di sisi lain, pertambangan juga sarat dengan daya rusak, khususnya terhadap lingkungan hidup. Aktivitas pertambangan mengubah bentuk bentang alam, merusak dan atau menghilangkan vegetasi, menghasilkan limbah *tailing*, maupun batuan limbah, serta menguras air tanah dan air permukaan. Jika tidak direhabilitasi, lahan-lahan bekas pertambangan akan membentuk kubangan raksasa dan hamparan tanah gersang yang bersifat asam. Pada tingkat tertentu, kegiatan pertambangan juga merambah kawasan hutan dan menyisakan kerusakan parah pada kawasan hutan yang ditambang.

Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara dimungkinkan dengan menggunakan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Regulasi yang mengatur hal ini juga cukup dinamis, pada rentang Tahun 2004-2013 telah terjadi perubahan terhadap UU Nomor 5 Tahun 1967 menjadi UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, 2 (dua) perubahan pada tingkat Peraturan Pemerintah, dan 7 (tujuh) kali perubahan pada matra Peraturan Menteri Kehutanan. Meski 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

(2010). Guidebook for Evaluating Mining Project EIAs, 1st Edition, USA: Eugene, pg.52.

pakai berada pada bidang hukum perdata yang terkait dengan perjanjian. Dengan menggunakan skema “pinjam pakai”, pemegang IPPHK pada dasarnya tidak bertanggung jawab terhadap kawasan hutan yang digunakannya, sepanjang penggunaan kawasan hutan tersebut sesuai dengan maksud peminjamannya, misalnya untuk kegiatan survey atau eksplorasi maupun untuk kegiatan operasi produksi.

Kekaburan konseptual pada tingkat pengaturan IPPKH bermuara pada implementasinya. Praktik IPPKH untuk kegiatan pertambangan batubara tidak memungkinkan kawasan hutan untuk kembali pulih pada kondisinya semula. Untuk membenarkan argumentasi ini, dapat ditelusuri melalui dinamika pengaturan, status hukum negara dalam penguasaan hutan.

Dinamika Pengaturan IPPKH

Pengaturan mengenai penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK) maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Jejak pengaturan mengenai hal tersebut dapat ditelusuri dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Pedoman Tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, dan Pekerjaan Umum. Pada Bagian II angka 11 lampiran Inpres tersebut dinyatakan:

“Bila pertindihan penetapan/penggunaan tanah tidak dapat dicegah, maka hak pertambangan harus diutamakan sesuai dengan ketentuan Un-

dang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Selanjutnya dikemukakan bahwa pemberian Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah tersebut di atas, tidak meliputi areal tanah yang telah ditetapkan sebagai Suaka alam dan hutan wisata (Taman wisata dan Taman Buru).

Secara spesifik, pengaturan mengenai pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan batubara diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/I/1978 tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Penggunaan kawasan hutan dari waktu ke waktu mengalami dinamika mulai dari jenis kegiatan yang dilakukan, semula difokuskan pada kegiatan pertambangan hingga kemudian kegiatan non pertambangan; bentuk izin yang diterbitkan; pejabat yang memiliki kewenangan menerbitkan perizinan/perjanjian; kawasan yang diperkenankan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan.

Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan telah berlangsung sejak lama sampai diterbitkan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) yang mengatur penggunaan kawasan hutan. Bahkan, status hukum atas penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan sebelum UUK tetap diakui sampai dengan berakhirnya izin yang dimiliki oleh penambang.¹⁹ UUK dan perubahannya (UU Nomor 19 Tahun 2004) memiliki perbedaan yang cukup prinsip 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, sehingga 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 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*. Sebagaimana diketahui, hutan memiliki 3

¹⁹ Pada umumnya ditujukan kepada perjanjian pemerintah dengan Perusahaan pertambangan batubara sebelum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.

(tiga) fungsi, yaitu konservasi, lindung, dan produksi. Pertambangan batubara dengan pola penambangan terbuka tidak dapat mendukung fungsi pokok dari hutan.

Berbagai produk hukum telah diterbitkan oleh pemerintah sebagai pelaksanaan UUK dan perubahannya (UU Nomor 19 Tahun 2004) di antaranya adalah: *Pertama*, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan; *Kedua*, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan mengakomodir penggunaan kawasan hutan dengan batasan waktu tertentu serta kelestarian lingkungan di luar kegiatan sektor kehutanan yang salah satunya kegiatan pertambangan.

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

1. 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;
2. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/KPTS-II/1996 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/KPTS-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
3. 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;
4. 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;
5. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/2004 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Kegiatan Pertambangan;
6. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
7. 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;
8. 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;
9. 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;

10. 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;
11. 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;
12. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai kawasan Hutan.

Rangkaian perubahan pengaturan mengenai PPKH menunjukkan adanya kepentingan yang selalu dinamis baik dari sisi proses, substansi, tujuan, maupun implikasi pengaturan. Ditinjau dari aspek proses, perubahan tersebut menunjukkan adanya tingkat intensitas, tertentu terutama sejak bergulirnya penyerahan berbagai kewenangan kepada pemerintah daerah Tahun 1999. Perubahan-perubahan pengaturan seperti ini tidak saja menunjukkan dinamika kebutuhan dalam penggunaan kawasan hutan, tetapi juga berimplikasi terhadap tingkat kepastian keberlanjutan hutan.

Bagi masyarakat (adat), hal itu berimbas pada hilangnya akses terhadap hutan, termasuk kemungkinan timbulnya sengketa antara masyarakat dengan pemegang IPPKH. Selain itu, rusaknya hutan sebagai konsekuensi dari aktivitas pertambangan batubara, juga akan menyisakan derita berkepanjangan bagi masyarakat yang bermukim di sekitar kawasan hutan. Bagi pemerintah, perubahan-perubahan pengaturan menunjukkan adanya kelemahan dalam perencanaan penggunaan kawasan hutan yang tersedia

saat ini. Demikian juga, tidak seorangpun, bahkan negara sebagai institusi kekuasaan mampu memastikan luasan pemanfaatan hutan yang dimiliki dan luasan hutan yang harus dipertahankan selama pendekatannya menempatkan hutan dan lahan hutan sebagai komoditas ekonomi.

Dari aspek substansi, perubahan-perubahan peraturan mengenai PPKH secara berkali-kali menunjukkan hanya memudahkan penggunaan hutan bagi kebutuhan pembangunan di luar sektor kehutanan, khususnya pertambangan batubara. Dari aspek tujuan, pengaturan mengenai IPPKH merupakan instrumen negara dalam memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bawah permukaan bumi tetapi penggunaannya cukup terbatas sehingga mekanisme perizinan. Jika dilihat dari sisi instrumen ekonomi, IPPKH masih harus diuji dengan tujuan-tujuan negara lainnya sehingga tidak berimplikasi terhadap perlindungan lingkungan, akses terhadap sumber daya alam bagi masyarakat, pengaruhnya terhadap aktivitas pertanian masyarakat yang berdekatan dengan kegiatan pertambangan.

Sejak Indonesia merdeka, perkembangan pembentukan sistem dan proses legislasi nasional termasuk pengaturan mengenai sumber daya alam masih terus berjalan sesuai dengan perkembangan pemikiran dan kesadaran politik warga negara. Di masa Orde Baru, penentuan kebijakan dilakukan sangat terpusat dan berada pada satu tangan. Iklim sosial politik yang melingkupi pemerintahan saat itu telah menghadirkan atmosfer pemerintahan yang anti kritik. Kondisi ini telah pula menghadirkan masyarakat yang minim keterlibatannya dalam proses pengambilan

kebijakan nasional termasuk proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berbagai kekeliruan yang terbentuk sebagai warisan masa lalu itu diperparah dengan lemahnya pemahaman terhadap pentingnya peran proses dan hasil legislasi dalam masa transisi. Ann dan Robert Siedman²⁰ mengingatkan bahwa dalam proses pembentukan undang-undang (*law making process*) ada enam kategori penting yang harus diperhatikan: (1) *a bill's origins*, (2) *the concept paper*, (3) *prioritization*, (4) *drafting the bill*, (5) *research*, dan (6) *who has access and supplies input into the drafting process*.

Dalam konteks pengaturan IPPKH, beberapa kategori tersebut dapat dilihat, antara lain melalui:

Pertama, asal-muasal rancangan peraturan perundang-undangan. Pengaturan teknis mengenai IPPKH pada umumnya berasal dari Kementerian Kehutanan. Keterlibatan kementerian lain ada pada tahap proses penyusunan, tetapi keputusan akhir tetap berada di Kementerian Kehutanan.

Kedua, tersedia atau tidaknya naskah konsepsi atau naskah kebijakan merupakan indikator lainnya untuk melihat keberadaan proses yang diuraikan oleh Ann dan Robert Siedman. Jika melihat dinamika pengaturan penggunaan kawasan hutan, sulit untuk menemukan adanya kajian akademik yang melandasi dibentuknya atau diubahnya Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Kehutanan. Jika merujuk pada alasan pembentukan maupun perubahan lebih di-

maksudkan untuk merespon kebutuhan kekinian, namun tanpa adanya upaya untuk melihat sejauhmana relasi pembentukan atau perubahan tersebut dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Lebih dari itu, kehadiran kajian akademik diperlukan guna menjelaskan logika, alternatif pilihan kebijakan, bahkan alasan yang mendukung pentingnya pembentukan atau perubahan peraturan perundang-undangan di bidang penggunaan kawasan hutan.

Ketiga, adalah perancangan konsepsi peraturan perundang-undangan. Secara ideal, perancangan konsepsi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan merujuk pada naskah kebijakan yang memiliki sandaran argumentasi yang kuat karena dirumuskan berdasarkan penelitian yang mendalam, tapi juga memiliki visi yang lebih jelas dan mudah dipahami dengan alur pikir yang telah dibangun dalam naskah kebijakannya. Dinamika perubahan pengaturan IPPKH mencerminkan keterbatasan visi tentang penggunaan kawasan hutan sehingga peng-aturan begitu cepat mengalami perubahan. Perubahan-perubahan yang cepat sering menunjukkan tingkat efisiensi dalam penerapannya tidak memadai.²¹

Keempat, terkait dengan siapa yang memperoleh akses dalam proses perancangan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pembahasan perubahan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Kehutanan tentang penggunaan kawasan hutan bersifat elitis, sehingga kerap menuai respon yang keras

²⁰ Ann Seid man, Robert B. Seidman and Nalin Abeys ekere. (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*. Boston: Kluwer Law International, pg. 22-24.

²¹ Lihat juga, Baldwin and Cave dalam Terry O'Callaghan. (2009). "Regulation and Governance in The Philippines Mining Sector". *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 31(1): 91-144.

dari masyarakat²². Berkaca dari perubahan yang dilakukan, sulit bagi masyarakat untuk bisa mengakses informasi terkait substansi rancangan perubahan Peraturan Menteri Kehutanan tentang penggunaan kawasan hutan.

Status Hukum bagi Negara dalam Pemberian IPPKH

Kekaburan dan ambiguitas pengaturan mengenai IPPKH bagi kegiatan pertambangan batubara berpengaruh terhadap tata kelola hutan dan lahan (TKHL). Status objek IPPKH berada dalam penguasaan negara (*state property*), sekaligus menempatkan posisi negara memiliki bertanggung jawab atas melindungi keselamatan lingkungan. Konstruksi hukum yang digunakan dalam pengaturan IPPKH ditempatkan pada dua pihak yaitu negara sebagai institusi kekuasaan publik melakukan hubungan hukum dengan badan hukum privat melalui hubungan hukum pinjam-meminjam.

Menggunakan konstruksi hubungan hukum pinjam-meminjam, menimbulkan kekaburan status pertanggungjawaban hukum pada saat peminjam tidak memiliki kemampuan mengembalikan hutan dalam keadaan semula. Memberikan opsi kepada peminjam untuk mengembalikan hutan pengganti (menunjuk pada area yang berbeda) akan memunculkan permasalahan hukum sebagai berikut:

1. Terjadi ketidaksamaan kualitas hutan pengganti dibandingkan dengan kawasan hutan yang pernah dipinjamkan
2. Ketersediaan lahan pengganti cukup terbatas, sebagai konsekuensi distribusi fungsi pemanfaatan lahan yang tersedia.
3. Terjadinya perpindahan tanggung jawab hukum dari negara sebagai penjaga keselamatan lingkungan kepada pelaku bisnis.

Mengacu pada ketentuan Pasal 45 ayat (2) UUK menunjukkan bahwa tidak ada pilihan selain melakukan reklamasi pada eks pinjam pakai kawasan hutan. Ketentuan ini menyatakan, "*reklamasi pada kawasan hutan bekas areal pertambangan, wajib dilaksanakan oleh pemegang izin pertambangan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan*". Pilihan-pilihan tanggung jawab bagi pemegang izin untuk melakukan lahan pengganti termasuk kompensasi berupa pembayaran PNPB bukan *mandatory* dari UUK. Oleh karena itu, peraturan-peraturan setingkat peraturan menteri dan PP mengenai PPKH telah mereduksi makna Pasal 45 ayat (2) UUK.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan batu bara memiliki makna 'menghilangkan hutan dengan legalisasi negara' karena penggunaan kawasan hutan dengan pola IPPKH tidak didasari pada alasan hukum yang memadai. Hubungan hukum antara pemerintah yang langsung berhadapan dengan entitas bisnis melahirkan berbagai risiko dengan alasan kemampuan pemegang IPPKH dalam memenuhi kewajibannya, khususnya dalam melakukan

²² Lihat, misalnya *Public Review Terhadap Peraturan Pemerintah tentang Kawasan Hutan (Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan)* yang diajukan oleh Koalisi Anti Mafia Hutan (2013)

reklamasi pada areal bekas tambang. Karakter pelaku bisnis tidak sama dengan karakter pengelolaan negara. Fungsi-fungsi negara yang salah satunya melindungi lingkungan hidup ('tanah tumpah darah') tidak dititipkan kepada pelaku usaha yang memiliki tujuan yang berbeda. Keadaan ini merupakan fakta sangat umum ditemukan dalam pemanfaatan hutan saat ini.

Saat keputusan izin diberikan kepada pemohon, posisi tanggung jawab negara terhadap perlindungan lingkungan hidup berpindah kepada tanggung jawab pemegang izin sehingga ada kecenderungan negara tidak hadir dalam memastikan lingkungan hidup terjaga dengan baik. Pemegang izin sebagai entitas bisnis/privat, menjalankan tugas-tugas publik menjadi tidak jelas oleh karena entitas bisnis bukan sebagai penanggung jawab kepentingan publik. Negara melalui aparaturnya yang dimiliki pada level pemerintahan nasional maupun daerah tidak cukup memastikan ketaatan pemenuhan kewajiban hukum sebagai pemegang IPPKH.

Secara fisik, perubahan bentangan alam tidak dapat dikembalikan seperti semula karena terjadinya pengurangan volume material. Demikian juga secara ekologis, pola reklamasi hutan di area bekas tambang tidak akan mampu menghadirkan hutan seperti sedia kala. Hilangnya hutan berarti hilang flora dan fauna yang lain dan tentu saja akan mengurangi kesempatan generasi mendatang untuk menikmati kekayaan hutan yang pernah dinikmati oleh generasi saat ini.

Negara tidak cukup kuat menerapkan Prinsip Keadilan dalam Satu Generasi (*Intragenerational Equity*) sebagai upaya perlindungan terhadap masyarakat dari dampak

negatif sektor pertambangan. Penggunaan kawasan hutan hanya mengutamakan hasil penilaian terhadap dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon IPPKH. Peraturan-peraturan tentang kewajiban pemegang IPPKH, lebih banyak bersifat finansial dan administratif, sementara perlindungan terhadap masyarakat untuk menikmati hasil dari pemanfaatan sumber daya alam tidak menjadi pertimbangan. Area kawasan hutan yang digunakan perusahaan pertambangan berdekatan dengan area pertanian masyarakat sehingga berdampak pada kelanjutan kegiatan pertanian. Peraturan tentang IPPKH tidak mengatur dengan tepat mengenai permasalahan seperti ini sehingga menempatkan masyarakat dalam posisi tidak mendapatkan akses yang adil terhadap pemanfaatan sumber daya alam.

Peraturan tentang IPPKH memicu pengurangan (reduksi) terhadap nilai sumber daya alam di Kalimantan Timur. Sebagai perbandingan manfaat dan nilai sesungguhnya dari SDA yang hilang, dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Evaluasi 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	
	5.1. Industri Migas	623.000.000.000
	5.2. Tambang Batubara	816.000.000.000
	5.3. Kehutanan	1.575.000.000.000
	Total Kerugian	9.230.300.000.000
	Total Pembiayaan 15 Tahun ke depan (Jika tidak ada perbaikan dan jika kerusakan tidak meningkat)	138.454.500.000.000

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

Hal ini menunjukkan jumlah total nilai kerugian tersebut merupakan angka yang sangat besar bila dibandingkan dengan total manfaat yang diperoleh daerah ini. Sebagai gambaran, APBD Provinsi Kalimantan Timur dalam beberapa tahun terakhir ini memiliki jumlah Rp, 11 Triliun (2012), Rp. 13 Triliun (2013), dan Rp. 14 Triliun (2014). Pendapatan dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Kalimantan Timur tidak merumuskan struktur biaya recovery lingkungan dan memberikan anggaran paling kecil kepada Badan Lingkungan Hidup yang tugas pokoknya justru menjaga lingkungan hidup.

Dalam konteks Kalimantan Timur, hasil pertambangan batubara tidak dinikmati secara optimal oleh karena sebagian besar diekspor ke China, India, Thailand, dan beberapa negara lainnya, termasuk memberikan pasokan bahan energi untuk keperluan industri di luar Kalimantan Timur, terutama Pulau Jawa. Aktivitas pertambangan batubara di Kalimantan Timur seringkali 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 contoh yang bisa dikemukakan untuk menggambarkan tersebut. Bahkan dalam tiga tahun terakhir, terdapat 9 (sembilan) anak meninggal di bekas area tambang batubara di Kalimantan Timur.

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

pembangunan berkelanjutan oleh karena masih adanya keputusan memanfaatkan ('mengilangkan') hutan seperti yang diconthokan pada praktik IPPKH untuk kegiatan pertambangan. Banyaknya izin atas nama kegiatan ekonomi ditengarai tidak memperhitungkan dengan tepat pada nilai sesungguhnya dari SDA sehingga deforestasi dan degradasi lahan terus terjadi melalui berbagai penggunaan di luar sektor kehutanan.

John Maddox memberikan argumentasi bahwa pencemaran/kerusakan akan dapat dipecahkan dengan menghitung ongkos-ongkos yang timbul (*price*) dan merupakan masalah ekonomi saja. Lebih lanjut diuraikan, '*we can reduce pollution if we are prepared to pay for it*',²³ sehingga dipahami, seberapa besar kemampuan membayar, baik dengan program untuk menciptakan alat pencegah pencemaran *anti-pollution* maupun secara tidak langsung dengan membayar kerugian yang disebabkan oleh pencemaran, bahkan, *assets* lingkungan termasuk di dalamnya berupa *intrinsic value*, dapat disediakan (digantikan) oleh hasil aktivitas ekonomi.²⁴ Dengan mendasarkan pandangan tersebut, praktik IPPKH tidak menggunakan keduanya, yaitu tidak ada pembayaran atas rusaknya lingkungan dan tidak ada perbaikan lingkungan.

Pembayaran PNBP dan provisi SDA sebagai kompensasi hilangnya kekayaan SDA dalam praktik PPHK tidak begitu memberikan kepastian dalam mengembalikan fungsi hutan. PNBP yang langsung diserahkan kepada rekening Menteri Keuangan tidak beru-

²³ Daud Silalahi. (1996) *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm. 12

²⁴ Jane Holder and Lee, Maria. (2007). *Op.Cit.*, pg. 36

bah menjadi biaya *recovery* sumber daya alam Kalimantan Timur. Seharusnya PNBPN 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 (Lihat Tabel 2).

Objek hukum IPPKH seharusnya tidak terbatas pada jumlah pohon dan luas kawasan hutan yang dipinjam, tetapi perlu mempertimbangkan komponen nilai intrinsik kawasan hutan dalam penetapan struktur tarif.

Ketentuan mengenai Pembayaran Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) tidak digunakan pembiayaan *recovery* lingkungan. Pembayaran PNBPN seharusnya sebagai bukti bahwa terdapat tanggung jawab perusahaan yang belum dilakukan yaitu pengembalian hutan sebagaimana semula atau belum melakukan reklamasi pada area bekas hutan pin-

jam pakai. Menyandarkan pendapatan negara dari PNBPN IPPKH sama artinya dengan pembiaran negara terhadap tindakan perusahaan kawasan hutan dan lingkungan dengan cara menerapkan pembayaran tertentu dengan kewajiban yang bernama PNBPN.

Kewajiban lain bagi pemegang IPPKH, adalah melakukan reklamasi rehabilitasi Daerah Aliran Sungai (DAS). Namun kendala lain yang muncul adalah keberadaan 116 perusahaan tambang batubara di sepanjang DAS, seperti DAS Mahakam (Sungai terlebar dan terpanjang di Kalimantan Timur). Keberadaan tambang di DAS Mahakam ikut mengaburkan kewajiban pemegang IPPKH karena dikuasai oleh perusahaan lain. Kegiatan perusahaan pertambangan batubara di area DAS seharusnya menjadi kewajiban perusahaan di area tersebut (*locus*) bukan menjadi kewajiban pemegang IPPKH yang jauh dari wilayah operasional pemegang IPPKH.

Tabel 2. Tarif dan Jenis PNBPN atas penggunaan kawasan hutan.

Jenis PNBPN	Satuan	Tarif
Penggunaan kawasan hutan untuk tambang terbuka yang bergerak secara horizontal (tambang terbuka horizontal)		
<i>a. hutan lindung</i>	Ha/tahun	Rp 3.000.000,00
<i>b. hutan produksi</i>	Ha/tahun	Rp 2.400.000,00
Penggunaan kawasan hutan untuk tambang terbuka yang bergerak secara vertikal		
<i>a. hutan lindung</i>	Ha/tahun	Rp 2.250.000,00
<i>b. hutan produksi</i>	Ha/tahun	Rp 1.800.000,00
Penggunaan kawasan hutan untuk tambang bawah tanah		
<i>a. hutan lindung</i>	Ha/tahun	Rp 2.250.000,00
<i>b. hutan produksi</i>	Ha/tahun	Rp 1.800.000,00
Penggunaan kawasan hutan untuk migas, panas bumi, jaringan telekomunikasi, repiter telekomunikasi, stasiun pemancar radio, stasiun relai televisi, ketenagalistrikan, instalasi teknologi energi terbarukan, instalasi air, dan jalan tol		
<i>a. hutan lindung</i>	Ha/tahun	Rp 1.500.000,00
<i>b. hutan produksi</i>	Ha/tahun	Rp 1.200.000,00

Sumber: Lampiran PP Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di luar Sektor Kehutanan.

Implementasi Peraturan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertambangan Batubara

Pertambangan batubara di Kalimantan Timur 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 berlangsung seiring dengan kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan IUP. Jumlah IUP yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah di Kalimantan Timur sebanyak 1.443 izin dan PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara atau izin dari pemerintah pusat sebanyak 33 izin. Penambahan jumlah izin pertambangan batubara di Kalimantan Timur mulai meningkat sejak Tahun 2000 atau pasca pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah.

Kegiatan-kegiatan pertambangan dengan mudah ditemukan di area kawasan hutan di Kalimantan Timur. Bahkan kegiatan pertambangan berdekatan dengan kawasan konservasi Tahura Bukit Soeharto, sebagaimana yang terlihat pada Gambar 1. Sementara terkait perusahaan-perusahaan penggunaan area hutan untuk pertambangan batubara

melalui IPPKH dapat dilihat pada Tabel 3.

Jumlah yang terdata berdasarkan Tabel 3 belum termasuk 194 Perusahaan Pertambangan batubara yang tidak memiliki IPPKH dalam kawasan hutan produksi, 12 dalam kawasan hutan konservasi, dan 4 dalam kawasan hutan lindung. Semua area kawasan hutan yang belum memiliki IPPKH tersebut terdapat di Kabupaten Kutai Kertanegara.²⁵



Gambar 1. Kawasan konservasi Tahura Bukit Soeharto
Foto: M. Muhdar, (23-04-2012, 08:20 wita).

Pengurangan areal kawasan hutan menjadi non-hutan menunjukkan adanya pesan bahwa hutan Kalimantan Timur 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 untuk 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 menunjukkan adanya kontradiksi dengan praktik IPPKH.

²⁵ Hasil *legal audit* sistem perizinan di Kalimantan Timur, Tahun 2014.

Tabel 3: IPPKH (fase eksploitasi) per Juni 2013 di Kalimantan Timur.

No	Pengguna	Penggunaan	No. Surat	Luas (Ha)
1	Batubara Bukit Asam, PT	PB	S.004/KWL/PTGH-3/1992	6.360,00
2	Batubara Bukit Asam, PT (BA)	PB	S.003/KWL/PTGH-3/1992	1.750,00
3	Kideco Jaya Agung, PT (BA, PT)	PB	S.3139/KWL/PTGH-3/1998	23.049,14
4	Singlurus Pratama, PT	PB	SK.380/Menhut-II/2008	1.209,40
5	Arzara Baraindo Energitama, PT	PB	SK. 354/Menhut-II/2008	331,80
6	Tunas Muda Jaya, PT	PB dan SP	SK.301/Menhut-II/2008	866,45
7	Berau Bara Energi, PT	PB dan SP	SK.253/Menhut-II/2008	376,14
8	Madani Citra Mandiri, PT	PB dan SP	SK.679/Menhut-II/2009	888,6
9	Agro City Kalimantan Timur, PT	PB dan SP	SK.690/Menhut-II/2009	587,19
10	Karya Borneo Agung, PT	PB dan SP	SK.500/Menhut-II/2009	775,3
11	Berau (Unit Binungan), PT	PB dan SP	SK.487/Menhut-II/2009	2.587,48
12	Alam Jaya Barapratama, PT	PB dan SP	SK.483/Menhut-II/2009	1.762,08
13	Interex Sacra Raya, PT	PB	SK.413/Menhut-II/2009	57,61
14	Pipit Mutiara Jaya, PT	PB dan SP	SK.386/Menhut-II/2009	591,55
15	United Indonesia, PT	PB dan SP	SK.332/Menhut-II/2009	178,26
16	Indominco Mandiri, PT	PB	SK.174/Menhut-II/2009	906,1
17	Kayan Putra Utama, PT	PB	SK.157/Menhut-II/2009	502,59
18	Gunungbayan Pratamacoal, PT	PB	SK.100/ Menhut-II/2009	1.831,00
19	Mamahak Coal Mining, PT	PB	SK.707/Menhut-II/2009	1.493,00
20	Santan Batubara, PT	PB	SK.646/Menhut-II/2009	204
21	Multi Harapan Utama, PT	PB	SK.645/Menhut-II/2009	3.593,11
22	Kitadin, PT (Perpanjangan)	PB	SK.644/Menhut-II/2009	1.433,57
23	Tambang Damai, PT	PB	SK.642/Menhut-II/2009	2.427,30
24	Tanito Harum, PT	PB	SK.638/Menhut-II/2009	364,59
25	Pipit Mutiara Jaya, PT	PB	SK.366/Menhut-II/2009	3.024,47
26	Bara Kumala Sakti, PT	PB	SK.618/Menhut-II/2010	1.336,60
27	Kartika Selabumi Mining, PT	PB	SK.75/Menhut-II/2010	1.599,28
28	Bara Sejati, PT	PB	SK.706/Menhut-II/2010	2.280,10
29	Bharinto Ekatama, PT	PB	SK.621/Menhut-II/2010	571,1
30	Interex Sacra Raya, PT	PB	SK.566/Menhut-II/2010	697,59
31	Indominco Mandiri, PT	PB	SK.565/Menhut-II/2010	4.500,10
32	Karya Usaha Pertiwi, PT	PB	SK.561/Menhut-II/2010	193,2
33	Pancaran Surya Abadi, PT	PB	SK.405/Menhut-II/2010	260,37
34	Mahakam Sumber Jaya, PT	PB dan SP	SK.454/Menhut-II/2010	2.925,40
35	Indominco Mandiri, PT	PB dan SP	SK.538/Menhut-II/2010	11.780,45
36	Tunas Muda Jaya, PT	Eks.BB dan SP	SK.739/Menhut-II/2011	744,19
37	Rinjani Kartanegara, PT	Eks.BB dan SP	SK.705/Menhut-II/2011	308,54
38	Agro City Kalimantan Timur, PT	Eks.BB dan SP	SK.199/Menhut-II/2011	465,41
39	Tambang Batubara Harum, PT	Eks.BB dan SP	SK.617/Menhut-II/2011	329
40	Duta Tambang Rekayasa, PT	Eks.BB dan SP	SK.618/Menhut-II/2011	513,8
41	Berau Coal, PT	PB dan SP	SK.162/Menhut-II/2011	921,85
42	Dermaga Pratama Perkasa, PT	Eks.BB dan SP	SK.555/Menhut-II/2011	187,18
43	David Bumi Perkasa, PT	OPB	SK.74/Menhut-II/2011	1.109,80
44	Jembayan Muara Bara, PT	PB	SK.229/Menhut-II/2011	564,2
45	Lati Tanjung Harapan, PT	OPB dan SP	SK.748/Menhut-II/2012	686,2
46	Berau Coal, PT	SP dan PB	SK.785/Menhut-II/2012	754,5
47	Belayan Abadi Prima Coal, PT	Eks.BB dan SP	SK.615/Menhut II/2012	618,8
48	Bumi Dharma Kencana, PT	OPB dan SP	SK.604/Menhut-II/2012	989,9
49	Indominco Mandiri, PT	OPB dan SP	SK.549/Menhut-II/2012	3.168,13
50	Kedap Savaaq (Tahap I), PT	OPB dan SP	SK.528/Menhut-II/2012	2.568,37
51	United Coal Indonesia, PT	Eks.BB dan SP	SK.460/Menhut-II/2012	597,6
52	Gunung Bara Utama, PT	OPB dan SP	SK.386/Menhut-II/2012	1.543,40
53	Kutai Kumala Energy, CV	Eks.BB dan SP	SK.330/Menhut-II/2012	98,26
54	Manoor Bulatn Lestari, PT	Eks.BB dan SP	SK.270/Menhut-II/2012	979,95
55	Asia Fasifik Mineral Coal, PT	OPB dan SP	SK.269/Menhut-II/2012	483,5
56	Beringin Jaya Abadi, PT	Eks.BB. dan SP	SK.276/Menhut-II/2012	314,58
57	Semai Prima Lestari, PT	Eks.BB dan SP	SK.242/Menhut-II/2012	74,78
58	Ganda Alam Makmur, PT	Eks. BB dan SP	SK.149/Menhut-II/2012	986
59	Multi Harapan Utama, PT	Eks.BB dan SP	SK.23/Menhut-II/2012	4.505,73
			SK.645/Menhut-II/2009	3.593,11
60	Nusantara Berau Coal, PT	PB dan SP	SK.128/Menhut-II/2012	802,8
61	Kimco Armindo, PT	PB dan SP	SK.16/Menhut-II/2012	873,33
62	Nusantara Berau Coal, PT	OPB dan SP	SK.439/Menhut-II/2013	1.132,38
63	Kayan Putra Utama Coal, PT	OPB dan SP	SK.396/Menhut-II/2013	3.973,44
64	Putra Dewa Jaya, PT	OPB dan SP	SK.178/Menhut-II/2013	947,38
65	Rencana Mulia Baratama, PT	OPB dan SP	SK.130/Menhut-II/2013	1.013,34
67	Gunung Bayan PCI, PT	OPB dan SP	SK.42/Menhut-II/2013	976,16
68	Indominco Mandiri, PT	PB dan SP	SK.420/Menhut-II/2013	3.973,40
69	Trubaindo Coal Mining, PT	PB	SK.300/Menhut-II/2013	6.024,50
70	Santan Batubara, PT	PB	SK.327/Menhut-II/2013	507,3
71	Mahakam Sumber Jaya, PT	PB	SK.328/Menhut-II/2013	845,8
72	PT.Gunung Bayan Pratama		SK.100/Menhut-II/2009	8,365
			SK.145/Menhut-VII/2009	15.690

Sumber: BPKH Wil.IV Samarinda dan Dokumen PKP2B di Kalimantan Timur

Keterangan: PB (Pertambangan Batubara), PB dan SP (Pertambangan Batubara dan Sarana Penunjang), Eks.BB (Eksplorasi Batubara), OPB (Operasi Produksi Batubara).

Kebijakan pemerintah Kalimantan Timur yang meminta setiap masyarakat untuk menanam 5 (lima) pohon, termasuk mengkampanyekan slogan “*Kaltim Green*” merupakan bagian dari keinginan menjaga keberadaan kawasan hutan. Provinsi ini juga merespon dengan cukup baik terhadap beberapa tahapan program REDD+ yaitu adanya pembentukan Dewan Daerah Perubahan Iklim.

Pada tataran praksis, proses penerbitan IPPKH memiliki perbedaan bila dibandingkan dengan proses penerbitan IUP maupun PKP2B. Proses penerbitan IUP dipengaruhi oleh berbagai macam faktor oleh karena banyaknya kepentingan dan syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon. Aktor dan motif lebih rumit selama proses penerbitan IUP. Broker, pemodal, penegak hukum, pekerja politik, tentara, dan pemberi izin termasuk peran pemohon sendiri ikut memengaruhi terbitnya IUP.

Peran berbagai aktor dalam penerbitan IUP dibenarkan oleh Kasi Pertambangan batubara Kabupaten Kutai Kartanegara. Menurut responden—yang pada saat wawancara baru dinonjobkan dari jabatannya—tingkat keterlibatan aktor memang cukup beragam, akan tetapi peran sentral Bupati dan Kepala Dinas Pertambangan cukup dominan. Selain itu, yang juga berpengaruh adalah aspek ekonomi karena pengurusan IUP tidak terlepas dari pembebanan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon. Kerap kali pemohon tidak mendapatkan pelayanan sebelum ada kejelasan mengenai besaran “kontribusi” yang harus dibayarkan.

Dalam proses IPPKH, peran aktor berpengaruh pada tingkat lokal tidak seperti

pengurusan IUP. Hal ini cukup dimengerti bahwa peran kepala daerah hanya terbatas pada pemberian rekomendasi dan selanjutnya keputusan mengenai IPPKH diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan. Proses pemberian rekomendasi juga tidak serumit proses IUP dan tidak kewajiban pembiayaan.²⁶ Semua proses akan berakhir dengan pemberian rekomendasi, jika semua dinas terkait telah memberikan pertimbangan teknis.

Hal berbeda dikemukakan oleh salah seorang responden di Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur yang menyatakan bahwa aspek politik ikut dalam proses penerbitan rekomendasi PPHK. Gubernur Kalimantan Timur akan menggunakan ‘kewenangannya’ jika permohonan tersebut tidak disetujui oleh instansi teknis, sehingga tidak akan pernah ada permohonan rekomendasi yang ditolak oleh Gubernur.²⁷

Praktik IPPKH terbukti mengurangi jumlah tegakan pohon dan menghilangkan keanekaragaman hayati dalam kawasan hutan. Hal ini disebabkan oleh perubahan fisik pada area hutan. Perubahan fisik mudah ditemukan pada area-area pertambangan berupa penggalian untuk pengambilan batubara. Pada kedalaman tertentu, tingkat kepulihan areal hutan lebih sukar oleh karena kegiatan reklamasi tidak dilakukan. Bekas area pertambangan batubara pada kawasan hutan pada kedalaman tertentu tidak dapat direklamasi seperti nampak pada Gambar 2.

Area pertambangan batubara di atas secara teknis tidak dapat dilakukan reklamasi dalam bentuk terevegetasi. Mengembalikan

²⁶ Wawancara Tanggal 4 Oktober 2013, Biro Ekonomi /Bagian Produksi dan SDA pada Setda Provinsi Kalimantan Timur

²⁷ Wawancara Tanggal 4 Oktober 2013, Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur



Gambar 2. Area Bekas Kawasan Hutan yang digunakan melalui Mekanisme IPPKH di Kabupaten Kutai Kertanegara. Foto: M.Muhdar, Juli 2012.



Gambar 3. Lokasi bekas Tambang Batubara PT. KPC. Foto. M.Muhdar, 19 Nopember 2013.

hutan pada keadaan seperti sediakala dengan cara mengambil material tanah dari tempat lain, sama artinya dengan memindahkan kerusakan dari satu tempat ke tempat lainnya.

Pengguna kawasan hutan untuk tujuan penambangan batubara di Kalimantan Timur tidak dapat dielakkan karena sumber-sumber kandungan batubara terdapat pada area hutan. Luasan hutan (tegakan) yang digunakan akan selalu berubah karena pemberian IPPKH diberikan secara bertahap. Ini berarti, luas kawasan hutan yang dimohon untuk pinjam pakai tidak sama dengan luas hutan dalam IUP/PKP2B pada priode tertentu, dan bahkan adanya perubahan status hukum kawasan hutan menjadi non hutan di area IPPKH.

Pemegang IPPKH bahkan terbukti menghindari kewajiban hukum, yaitu melakukan reklamasi atau pembayaran keuangan kepada negara berupa PNBPNP. Salah satu modus operandi dilakukan dengan cara mengintervensi pemerintah untuk melakukan perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah berupa kawasan hutan menjadi kawasan non-hutan (area penggunaan lain). Perubahan dari kawasan hutan menjadi non-hutan menyebabkan gugurnya kewajiban pemegang IPPKH membayar kewajiban keuangan kepada negara. Salah satu praktik seperti ini dapat dilihat dari perubahan kawasan hutan (status IPPKH) menjadi kawasan non hutan di area pertambangan PT. Kaltim Prima Coal (Gambar 3).

Saat ini, bekas tambang seperti gambar di atas, dibuat menjadi area wisata atau telah berubah objek dari area tumbuhan kayu menjadi tempat penampungan air yang diberi nama Telaga Batu Arang.²⁸ Perubahan fungsi sebagai area wisata air, penampungan air untuk persediaan kebutuhan air, peternakan, dan area olahraga akan mengaburkan objek hukum IPPKH dan tidak memiliki basis hubungan hukum antara peminjam dan yang meminjamkan kawasan hutan.

Jika pada kawasan hutan terdapat kandungan batubara secara geologi telah terbukti dan memiliki nilai ekonomi terdapat pada kedalaman yang tidak dapat direklamasi maka sebaiknya pola penambangan tertutup (*under ground mining*) seharusnya menjadi pilihan cara pertambangan batubara di kawasan hutan. Praktik pertambangan mengonversi kawasan hutan menjadi non-hutan seperti di atas menunjukkan kepentingan ekonomi demi devisa dan penghormatan kepada investor lebih besar dibandingkan dengan keberlanjutan ekonomi jangka panjang.

Memperhatikan gambaran di atas, nampak bahwa tata kelola hutan khususnya untuk penggunaan kegiatan pertambangan (IPPKH) memiliki ketidakjelasan, baik dari sisi tujuan maupun implementasinya. Perubahan status hukum kawasan hutan menjadi non-hutan merupakan permasalahan sampai saat ini, sehingga mengancam fungsi kawasan hutan yang seharusnya menjadi kekuatan provinsi Kalimantan Timur.²⁹

²⁸ Penggunaan nama dengan memakai kata 'telaga' sebagai kamufase oleh karena pengertian telaga sumber air alamiah yang keluar dari perut bumi, sementara Telaga Arang versi PT. KPC adalah masuknya air kedalam bekas galian tambang batubara.

²⁹ (SK Menhut Nomor 79/Kpts-II/2001 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan) dengan melakukan pengurangan areal hutan menjadi APL

Semangat menggerakkan ekonomi melalui bahan ekstraksi tambang telah menghadirkan berbagai macam kekhawatiran bila tidak mengikuti pola pengelolaan lingkungan yang baik. Praktik penambangan batubara yang tidak baik juga dipahami sama oleh bagian hukum Kementerian ESDM yang mengategorikan para penambang sebagai "penjahat."³⁰ Dari aspek hukum, penyebutan "penjahat" bukanlah hal yang keliru jika yang dimaksudkan adalah mereka yang terlibat melakukan perusakan lingkungan atau pelaku pencemaran. Perusak yang masuk kategori ini adalah mereka yang tidak mampu mengembalikan areal hutan pada kondisi semula. Perbuatan seperti ini mengurangi hak-hak publik saat ini maupun mereka hak-hak generasi berikutnya.

Pemberian IPPKH tidak diikuti dengan pengawasan yang cukup oleh karena mereka jarang hadir memeriksa areal-areal tambang di Kawasan hutan. Badan Lingkungan Hidup baik pusat maupun daerah tidak memiliki agenda berkala memeriksa kegiatan pemegang IPPKH. Badan Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten/Kota hanya datang memeriksa setahun sekali tetapi tujuannya untuk menilai 'perlombaan pengelolaan lingkungan' (proper lingkungan) yang tidak memasukan variabel kerusakan sebagai dasar penilaian. Dengan demikian, pasca penerbitan IPPKH pola pengawasannya tidak spesifik lagi dan terbukti adanya pergeseran tanggung jawab pengelolaan lingkungan diserahkan kepada

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).

³⁰ Wawancara tanggal 2 Oktober 2013.

penambang.

Jumlah inspektur tambang seluruh Kalimantan Timur saat ini hanya berjumlah 44 (empat puluh empat orang) menjadi alasan tidak melakukan kegiatan pertambangan secara optimal. Jumlah tersebut harus mengawasi 1.419 tambang batubara di Kalimantan Timur. Belum lagi, jumlah tersebut semakin berkurang manakala yang bersangkutan dipindahkan di tempat lain sebagai bagian dari pembinaan karir pegawai yang tidak memiliki hubungan dengan kegiatan pertambangan batubara. Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur yang hanya melakukan evaluasi terhadap IPPKH sebanyak 1 (satu) kali dalam setiap lima tahun karena menjadi kewenangan Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota, tetapi dari data menunjukkan mereka tidak melakukan pengawasan.

Dari sisi relasi hubungan antara instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan, pertambangan, dan badan lingkungan hidup tidak baik. Keberadaan instansi-instansi tersebut diharapkan akan mampu menjamin pemegang IPPKH melaksanakan kewajibannya tetapi secara faktual tidak dilakukan dengan baik. Terjadi ketidak-konsistenan dari masing-masing instansi berdasarkan tugas masing-masing melakukan pengawasan terhadap penggunaan kawasan hutan melalui mekanisme IPPKH. Gubernur sebagai pemberi rekomendasi sudah menyerahkan mandat kepewenangan kepada instansi-instansi teknis tersebut tetapi pemahaman yang tersedia lebih menyerahkan kepada instansi-instansi pemerintah pusat yang berada di daerah seperti planologi, dan Badan Pemangkuhan Kawasan Hutan (Departemen Kehutanan).

Memerhatikan kondisi faktual tersebut, ancaman terhadap keberlangsungan hutan tidak mendapatkan jaminan perlindungan hukum yang memadai dari pemerintah. Deforestasi akan terus berlangsung karena posisi IPPKH merupakan cara melakukan deforestasi yang sah menurut hukum. Deforestasi penggunaan IPPKH menurunkan kemampuan ekosistem regional Kalimantan dan berimplikasi terhadap program-program REDD+, beban ekologis masa mendatang, mengancam keberlanjutan ekonomi, maupun berkurangnya kualitas dan kuantitas lahan pertanian, kualitas air dan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam. Praktik IPPKH menambah faktor penyebab deforestasi di Kalimantan Timur bersama dengan kegiatan lain di antaranya *illegal logging*, perkebunan (sawit dan karet), area permukiman, pertanian masyarakat, peternakan, area untuk kegiatan minyak dan gas bumi, infrastruktur publik. Sebagai bentuk deforestasi yang dibolehkan, menurut hukum, area bekas IPPKH sudah sewajarnya apabila dikoreksi, baik karena alasan hukum maupun praktik pelaksanaannya.

PENUTUP

Peraturan mengenai IPPKH memiliki kerangka hukum yang mengandung kekaburan pemaknaan, tujuan, berpengaruh terhadap keberadaan hutan saat ini. Ketentuan mengenai IPPKH merupakan rumusan hukum untuk menghilangkan hutan dengan cara legal, tidak berkesesuaian dengan keinginan mempertahankan fungsi-fungsi hutan. Penggunaan konstruksi hubungan hukum pinjam-meminjam, menimbulkan kekaburan status pertanggungjawaban hukum pada

saat peminjam tidak memiliki kemampuan mengembalikan hutan dalam keadaan semula atau secara teknis tidak dapat dilakukan reklamasi. Memberikan opsi kepada peminjam untuk mengembalikan hutan pengganti (di wilayah lain) dan pembebanan kewajiban peminjam membayar PNBPN sama halnya dengan “menghilangkan hutan dengan legalisasi negara.” Selain itu, ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tentang IPPHK tidak mengandung muatan prinsip-prinsip pembangunan berwawasan lingkungan.

Implementasi peraturan perundangan mengenai izin pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan batubara tidak memberikan tujuan perlindungan hutan primer yang masih tersisa di Kaltim. faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi IPPKH di Kaltim menunjukkan bahwa penggunaan kawasan hutan tidak diikuti dengan kewajiban hukum yang mesti ditaati oleh pemegang izin pertambangan batubara. Ketidakmampuan melakukan reklamasi di area kawasan hutan menunjukkan praktik penghilangan kawasan hutan dengan cara melakukan perubahan status kawasan hutan menjadi kawasan non-hutan. Perubahan kawasan dalam mekanisme perubahan tata ruang menunjukkan peran negara yang sangat lemah terhadap dominasi kepentingan perusahaan tambang, baik yang berskala dari perusahaan nasional maupun perusahaan multinasional. Pasca pemberian IPPKH, pengawasan dari instansi berwenang tidak dilakukan dengan baik dan terbukti menggeser tanggung jawab pengelolaan lingkungan dari negara kepada perusahaan pertambangan.

BIBLIOGRAFI

- A. Sonny Keraf. (2005). *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Aziz Khan, Agung Budi Gunawan, dan Alex Smajgl. (2010). “Dampak Kebijakan Kehutanan pada Deforestasi dan Kemiskinan di Kalimantan Timur: Sebuah Analisis Berbasis Gen”, *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 16(1): 41-52.
- Bruce Mitchell, B. Setiwan, Dwita Hadi Rahmi. (2007). *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Cetakan ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Daud Silalahi. (1996). *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Eva Wollenberg dan Godwin Linberg. (2009). *Desentralisasi dan Tata kelola Hutan, Politik, dan Ekonomi, Perjuangan untuk Menguasai Hutan di Kalimantan, Indonesia*. Jakarta: Harapan Prima.
- Jane Holder and Lee, Maria. (2007). *Environmental Protection, Law and Policy*, 2nd Edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Koh Naito, and Hajime Myoi. (1998). “Mineral Project in Asean Countries, Geology, Regulation, Fiscal Regime, and the Environment”. *Journal of Resources Policy*, 24(2): 87-89.
- Kwolek, J.K. (1999). “Aspect of Geo-Legal Mitigation of Environmental Impact from Mining and Assosiated Waste in the UK”. *Journal of Geochemical Exploration*: 327-332:1

- Law Environmental Law Alliance Worldwide. (2010). *Guidebook for Evaluating Mining Project EIAs*, 1st Edition, USA: Eugene.
- M. Muhdar dan Nasir. (2012). “Resolusi Konflik terhadap Sengketa Penguasaan Sumber Daya Alam, di Kabupaten Kutai Barat dan Kutai Kartanegara”. Laporan hasil penelitian atas kerjasama Epistema dan Prakarsa Borneo.
- M. Muhdar. (2014). *Permasalahan Kehutanan di Indonesia dan Kaitannya dengan Perubahan Iklim serta REDD+ (Kesiapan Kalimantan Timur dalam Program Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation)*. Dalam Laurens Bakker dan Yanti Frisrikawati (ed.). Yogyakarta: Penerbit Pohon Cahaya.
- Michael Gene. (2007). *Forest Strategy Management and Sustainable Development The Forest Sector*. Dordrecht: Springer.
- Nicholas Low and Brendan Gleeson. (1998). *Justice Society and Nature, An Exploration of Political Ecologi*, New York: Routledge.
- O’Callaghan, Terry. (2009). “Regulation and Governance in the Philippines Mining Sector”, *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 31(1): 91-144.
- Robert Ann Seid man, and Nalin Abeys Ekere. (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, Boston: Kluwer Law International.
- Samuel Mermin. (1982). *Law and the Legal System, An Introduction*, Second Edition, Toronto: Little, Brown and Company.
- Sri Sumantri M. (1992). *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni.

Media Massa:

- Kalimantan Timur Post, Edisi Rabu 4 September 2013.
- Kalimantan Timur Post, Edisi Senin 20 Januari 2014.
- Tribun Kalimantan Timur, Edisi Rabu 6 Nopember 2013.
