5

MASALAH KEBIJAKAN PERTAMBANGAN DI HUTAN LINDUNG: Kasus PP. No 2/2008[1]

Hariadi Kartodihardjo

LATAR BELAKANG

Sepanjang tahun 2004 yang lalu, perhatian banyak pihak tertuju pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No 41/1999 tentang Kehutanan. Pemerintah mengeluarkan Perpu tersebut karena UU Kehutanan dianggap tidak memberi kepastian hukum bagi ijin pertambangan di kawasan hutan lindung yang dikeluarkan sebelum UU No. 41/1999 tersebut diberlakukan.

Perpu tersebut menuai kontroversi pro-kontra yang kemudian diselesaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada tahap awal, DPR menyatakan akan menolak Perpu tersebut. Namun, ada perubahan yang terjadi secara cepat, dan akhirnya DPR menyetujui Perpu tersebut melalui *voting* dalam rapat paripurna, dengan mengesahkan UU No. 19 tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pada awal 2005 sejumlah aktivis lingkungan mengajukan UU No. 19 tahun 2004 kepada Mahkamah Konstitusi untuk uji formal dan material (*judicial review*), yang kemudian dimenangkan pemerintah. Dengan tidak dipenuhinya permintaan para pemohon uji materi (*judicial review*) tersebut maka 13 perusahaan pertambangan yang telah mendapat izin menambang di hutan lindung terus beroperasi dan disahkan melalui Keputusan Presiden No 41/2004. PP No 2/2008 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan-perundangan sebelumnya, terutama yang berkaitan dengan penggunaan kawasan hutan.

PENJELASAN PEMERINTAH MENGENAI PP NO 2/2008

Dalam penjelasannya, Departemen Kehutanan menyatakan bahwa dengan adanya PP No 2/2008 tidak mengubah ketentuan mengenai perijinan pinjam pakai kawasan hutan (PPKH) yaitu Keppres No 41/2004, Permenhut No P. 12/2004, dan Permenhut No. P. 14/2006. Dalam ketentuan ini antara lain disebutkan bahwa:

1. Lahan kompensasi dalam pelaksanaan PPKH dapat diganti dengan tarif sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak/PNBP apabila luas kawasan hutan di wilayah tersebut lebih besar 30% dari luas DAS/pulau. Apabila luas kawasan hutan di wilayah tersebut lebih kecil 30% dari luas DAS/pulau, lahan kompensasi tetap harus disediakan;
2. Untuk PPKH di hutan lindung dengan metoda tambang terbuka hanya diperuntukkan bagi 13 perusahaan tambang;
3. Untuk PPKH di hutan produksi luas maksimum PPKH 10% dari luas Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu atau luas Kesatuan Pemangkuan Hutan Perum Perhutani;
4. Pemegang PPKH tetap harus membayar ganti rugi tegakan, PSDH dan DR, IHPH dan

[1] PP No 2/2008 tentang Jenis dan Tarif ats Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kawasan Kehutanan yang berlaku pada Departemen Kehutanan. Makalah diskusi oleh Koalisi LSM Jakarta, 26 Februari 2008

biaya investasi pengelolaan hutan.

Dalam penjelasannya yang lain, Departemen Kehutanan menyebutkan bahwa nilai tarif di dalam PP No 2/2008 tersebut tidak didasarkan pada kajian akademis, namun lebih bersifat dinamis (perlu diketahui bahwa adanya PNBP tersebut didasarkan atas pemikiran akademis tentang kehilangan nilai hutan sebagai basis PNBP). Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral menyebutkan hal yang sama, dan dikatakan pula bahwa pada prinsipnya yang dikehendaki adalah adanya kedaulatan perusahaan tambang untuk melakukan usahanya di dalam kawasan hutan.

INTERPRETASI ISI PP NO 2/2008

Penjelasan pemerintah di atas tidak sejalan dengan isi PP No 2/2008, terutama dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam penjelasan PP tersebut disebutkan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang saat ini dilakukan belum sepenuhnya memberikan penghargaan terhadap nilai manfaat hutan yang hilang. Disebutkan pula bahwa hilangnya fungsi hutan mengakibatkan bencana seperti banjir, kekeringan, hilangnya keaneka-ragaman hayati, cadangan pangan, cadangan obat-obatan, hasil kayu dan non kayu, dll. Dari penjelasan ini secara implisit menunjukkan bahwa nilai pengganti hilangnya fungsi hutan merupakan nilai *tangible* dan *intangible* dari manfaat hutan. Implikasi dari pernyataan ini adalah bahwa tarif dalam PP No 2/2008 merupakan nilai pengganti atas hilangnya fungsi hutan tersebut. Sejauh ini pemerintah belum memberi penjelasan tentang cara perhitungan nilai tarif yang dapat menunjukkan bahwa nilai tarif tersebut dihitung berdasarkan manfaat hutan yang disebutkan Pemerintah sebagai manfaat yang hilang tsb;
2. Penjelasan umum dalam alinea ketiga PP tersebut, disebutkan bahwa untuk memenuhi ketentuan Undang-undang No. 20/1997 tentang PNBP perlu ditetapkan jenis dan tarif atas jenis PNBP. Sebagaimana diketahui bahwa PNBP sebagai pendapatan pemerintah tidak selalu berarti digunakan untuk melakukan pemulihan terhadap fungsi hutan yang telah hilang. Dalam PP No 2/2008 ini tidak ada pernyataan yang tegas alokasi penggunaan tarif sebagai PNBP ini.
3. Tarif sebagai kompensasi hanya untuk wilayah DAS yang luas kawasan hutannya di atas 30% dari luas wilayah DAS atau luas pulau. Perlu diketahui bahwa luas kawasan hutan di P. Karimun hanya sekitar 15% dari luas pulau tersebut. Berdasarkan Keppres No 41/2004, PT Karimun Granit di P. Karimun ini tetap beroperasi. Dalam kondisi lahan kompensasi tidak diperoleh dan syarat berlakunya PP No 2/2008 (luas kawasan hutan di atas 30% dari luas DAS atau pulau) tidak dipenuhi, keputusan apa yang akan dilakukan pemerintah?
4. Dalam PP No 2/2008 ini, untuk penggunaan hutan lindung, tidak dijelaskan secara eksplisit hanya berlaku bagi 13 perusahaan saja. Sebagaimana diketahui, dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan *judicial review* UU no 19 tahun 2004 tentang penetapan Perpu no 1 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU no 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan "*Bahwa dari sudut materi muatannya, Pasal 83A Perpu no 1 tahun 2004 memang merupakan penyimpangan sementara ketentuan Pasal 38 ayat 4 yang berbunyi "Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola penambangan terbuka". Sifat sementaranya adalah pada kata-kata "sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud". Sehingga, pada dasarnya penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan lindung tetap dilarang di Indonesia, kalaupun ada penyimpangan sifatnya adalah transisional (sementara)*". Pola

penambangan terbuka dihutan lindung diperbolehkan sebagai bentuk penyimpangan dari Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Kehutanan bagi 13 perusahaan tambang yang telah masuk dalam tahap eskplorasi, dan bagi perusahaan yang masih dalam tahap studi kelayakan dan tahap eksplorasi, diharuskan tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) Undang-undang Kehutanan, sepanjang izin eksplorasi dan eksploitasi tidak merupakan satu kesatuan. Dalam hal ini terdapat perbedaan pendapat. Departemen Kehutanan menyatakan bahwa penggunaan hutan lindung dalam PP ini hanya bagi 13 perusahaan tambang sesuai Keppres No 41/2004, sedangkan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral menyatakan bahwa perusahaan lainnya dapat memanfaatkan PP ini untuk melakukan penambangan di hutan lindung.

PROSES PERUMUSAN PP NO 2/2008

Untuk peraturan-perundangan setingkat PP bidang kehutanan, sejauh ini senantiasa dilakukan dengan mengundang berbagai pihak untuk memberikan pandangannya. Perumusan PP No 2/2008 tidak dilakukan dengan cara demikian. Pihak-pihak di luar pemerintah tidak mengetahui proses perumusan PP tersebut.

REKOMENDASI

Setelah membahasnya dengan seluruh Kamar (*chambers*) yang ada di DKN (Kamar Pemerintah, Kamar Bisnis, Kamar Masyarakat, Kamar Lembaga Swadaya Masyarakat dan Kamar Akademisi), DKN menyampaikan pandangannya sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan kajian menyeluruh (*general review*) tentang kebijakan pertambangan, khususnya yang berada di dalam kawasan hutan. Hal ini diperlukan untuk memberi kepastian pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara keseluruhan dan agar masyarakat mengetahui strategi usaha tambang dalam jangka pendek maupun strategi pencadangan kekayaan alam dalam jangka panjang.
2. Perlu dilakukannya penyempurnaan atas PP No 2/2008 dengan memperhatikan perkembangan dan praktek-praktek pertambangan di lapangan, melakukan kajian akademis, serta melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan sehingga tidak lagi terdapat perbedaan interpretasi dan sejalan dengan tujuan untuk menyeimbangkan manfaat ekonomi, lingkungan dan sosial dalam pelaksanaan penggunaan kawasan hutan bagi sektor lain di luar kehutanan.

ooo