



Policy Brief

Volume 12 No. 19 Tahun 2018

Dilema Kebijakan Reklamasi Tambang Lahan Bekas Tambang:

Studi Kasus di Kalimantan Timur

Subarudi, Mimi Salminah, Galih Kartika Sari dan Iis Alviya

Ringkasan
Eksekutif
(*Executive
Summary*)

Kerugian negara yang ditimbulkan sebesar Rp. 3.036 milyar akibat kerusakan lingkungan dan tidak dilakukan reklamasi di kawasan hutan. Upaya perbaikan lingkungan seharusnya dilakukan melalui reklamasi, namun pelaksanaan reklamasi di kawasan hutan masih menghadapi kendala baik secara teknis maupun kebijakan. Tidak sebandingnya nilai dana jaminan reklamasi dengan tingginya biaya penerapan teknologi reklamasi di lapangan dapat memicu keterlambatan atau tidak dilaksanakan bahkan kegagalan reklamasi. Selain itu, sistem monev dan penilaian keberhasilan reklamasi sebagai dasar penegakan sanksi bagi perusahaan yang berkinerja buruk belum efektif diterapkan. Generalisasi kriteria keberhasilan reklamasi lahan tambang juga memicu rendahnya realisasi reklamasi pasca tambang di kawasan hutan. Berdasarkan permasalahan tersebut, beberapa kebijakan yang direkomendasikan diantaranya adalah: (1) Penerapan kriteria keberhasilan reklamasi yang *site specific*; (2) Rasionalisasi pelaksanaan reklamasi baik standar teknis, standar biaya dan penilaian tanaman; (3) Memperkuat sistem monitoring evaluasi reklamasi tambang dan meningkatkan partisipasi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pemerintah kabupaten/kota yang terkait sektor pertambangan melalui pelibatan aktif OPD sebagai anggota tim penilai keberhasilan reklamasi usaha tambang di wilayahnya; (4) Penetapan biaya untuk monev reklamasi ke dalam besaran royalti produksi tambang; dan (5) Hasil monev digunakan dan ditindaklanjuti sebagai dasar penerapan sanksi bagi perusahaan yang berkinerja buruk.

Pernyataan
Masalah
(*Statement of
the Issue/
Problem*)

Realisasi reklamasi lahan pasca tambang baik yang berada di kawasan hutan maupun di APL masih rendah. Hal tersebut dipicu oleh beberapa faktor diantaranya biaya penerapan teknologi reklamasi tinggi sedangkan dana jaminan reklamasi yang ditetapkan lebih rendah

dibandingkan dengan biaya riil reklamasi di lapangan. Rendahnya dana jaminan reklamasi seringkali menyebabkan gagalnya kegiatan reklamasi baik oleh pemegang IPPKH maupun oleh pihak ketiga. Berdasarkan pengalaman reklamasi di areal tambang perusahaan besar,

biaya reklamasi di lapangan dapat mencapai sekitar Rp 70-100 juta per ha, sementara dana jaminan reklamasi hanya sekitar Rp 20-30 juta/ha. Faktor lain adalah belum tegasnya penerapan sanksi bagi perusahaan yang tidak berhasil mereklamasi lahan pasca tambangnya. Disisi lain, kinerja Pemerintah Daerah untuk melaksanakan penilaian atau monev karena keterbatasan anggaran dan penggunaan teknologi untuk keterbukaan informasi terkait keberhasilan atau kegagalan reklamasi tambang yang dilakukan oleh perusahaan sangat rendah. Hal ini menyebabkan ketidakjelasan data dan informasi terkait kinerja perusahaan tambang yang menjadi dasar bagi penerapan sanksi reklamasi.

Hal tersebut diperparah dengan adanya perbedaan kebijakan reklamasi di kawasan hutan dan APL. Kegiatan reklamasi pada kawasan hutan mengacu pada PP No.76 tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan dan Permenhut Nomor P.4/ Menhut-II/2011 tentang pedoman reklamasi hutan dimana aturan reklamasi lebih berat dibandingkan kegiatan reklamasi pada APL yang merujuk pada PP No.78 tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang dan Permen ESDM No 7 / 2014 tentang Reklamasi dan Pascatambang pada kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Pemegang IPPKH dikenakan tambahan kewajiban selain reklamasi, yaitu wajib melakukan rehabilitasi di lahan kritis pada Daerah Aliran Sungai (DAS) dimana lokasi tambang tersebut berada. Sementara itu, peraturan terkait reklamasi tambang di APL menyebutkan bahwa areal bekas tambang yang harus direklamasi dapat menjadi area pemanfaatan lain.

Peraturan tersebut mengaburkan tujuan reklamasi untuk mengembalikan kondisi lingkungan seperti semula. Konsekuensinya, dapat terjadinya perubahan tutupan dan fungsi ekosistem hutan akibat perusahaan tidak melakukan penutupan galian tambang dengan alasan areal tersebut akan digunakan sebagai areal pemanfaatan lain (Muhdar, 2015).

Kegagalan atau rendahnya realisasi reklamasi pasca tambang menyebabkan tingginya kerugian negara akibat kerusakan lingkungan. Sebagai contoh, Muhdar (2015) melaporkan nilai kerugian akibat eksplotasi SDH di Kaltim mencapai sekitar Rp 9,2 T dengan total kebutuhan biaya untuk perbaikan 15 tahun ke depan memerlukan sekitar 138,5 T. Selain itu, masih terdapat beberapa perusahaan yang tidak mematuhi pembayaran dana jaminan reklamasi dan pasca tambang. Kementerian ESDM menyampaikan bahwa hanya sekitar 50% saja perusahaan yang sudah mematuhi pembayaran tersebut pada tahun 2018. Contoh lain, penelitian IPB menyebutkan kerugian negara akibat pertambangan nikel PT Anugrah Harisma Barakah di Pulau Kabaena mencapai Rp 2,7 T.

Selain itu rente ekonomi yang diterima pelaku usaha tambang (US\$ 20,17 per ton batubara) menarik banyak pelaku usaha untuk terjun dalam bisnis batubara di Samarinda (Prasodjo, 2014). Kondisi ini berdampak pada peningkatan jumlah IUP di Kaltim sebanyak 1.476 unit (Yulian, 2010) dan jumlah usaha tambang illegal di kawasan hutan sebanyak 1.727 unit dengan areal 8,85 juta ha (Dirjen PHKA, 2012).

Fakta/Kondisi Saat Ini (Existing Condition)

Realisasi tambang di kawasan hutan masih sulit untuk dihitung karena data dan informasi kegiatan reklamasi tidak mencantumkan periode waktu pelaksanaannya. Sebagai contoh, dengan menggunakan asumsi lahan yang harus direklamasi di Kalimantan Timur sekitar 30% dari luas IPPKH (150.604 ha), maka realisasi pencapaian target reklamasi masih sangat rendah (4%). Disamping itu realisasi kegiatan RHL sebagai tugas tambahan dari pemegang IPPKH masih tetap rendah (32%) dan hasil kegiatan RHL yang telah diserahkan juga masih sangat rendah (9%) dari luas areal yang ditargetkan untuk direhabilitasi (28.018 ha).

Realisasi reklamasi hutan dan RHL di areal IPPKH periode 2009–2018 tersaji pada Tabel 1. Tabel 1 menunjukkan bahwa sistem pencatatan

reklamasi tambang di kawasan hutan kurang lengkap, yang diindikasikan oleh ketidaksamaan data periode tahun untuk kegiatan penetapan luas areal yang direklamasi, penilaian realisasi tanaman, dan areal yang dikembalikan. Hal ini perlu menjadi perhatian utama bagi Direktorat Jenderal BPDAS-HL dalam hal penyajian datanya sehingga me-mudahkan pelaksanaan tupoksinya untuk memonitor dan mengevaluasi kinerja perusahaan dalam pelaksanaan reklamasi dan rehabilitasi DAS oleh pemegang IPPKH. Penerapan sanksi berdasarkan hasil monev kinerja reklamasi dan rehabilitasi sangat penting untuk menambah luasan lahan yang sudah direklamasi dan direhabilitasi karena jumlah luas lahan kritis Indonesia masih sangat tinggi yaitu sekitar 13.368.120 Ha. Sementara itu, alokasi pendanaan

untuk rehabilitasi hutan masih rendah dan hanya sanggup membiayai RHL seluas 200.000 Ha/th (Ditjen PDAS-HL, 2018).

Lemahnya pemberian sanksi kepada pemegang izin tambang dalam melaksanakan kewajiban reklamasi diindikasikan karena ada nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Hal ini terjadi karena pemegang IUP dan sekaligus pemohon IPPKH adalah aktor yang memiliki pengaruh kuat baik dalam pengurusan izin ataupun dalam pelaksanaan reklamasi. Menurut Ribot and Peluso (2003), penguasaan sumberdaya alam dalam hal ini rente ekonomi yang tinggi yang diperoleh pelaku usaha tambang dijadikan alat kekuasaan. Kondisi ini menyebabkan penguasa sumberdaya, baik pemilik IUP maupun IPPKH, dengan "amunisi" yang dimilikinya tersebut, dapat mempengaruhi pihak yang terlibat dalam pengurusan izin tambang atau reklamasi agar bertindak dan berperilaku untuk mendukung kepentingannya (Zubayr *et al.* 2014).

Permasalahan lain adalah Permenhut No. P.60/2009 tentang Pedoman Penilaian Keberhasilan Reklamasi Hutan adalah pedoman penilaian generik dan tidak adil karena keberhasilan reklamasi hutan disamaratakan untuk kegiatan reklamasi pada semua jenis tambang. Hal ini tidak tepat karena kegiatan penambangan yang dilakukan di kawasan hutan terdiri dari beberapa jenis tipe tambang (migas, batubara, mineral-mineral, dan lain-lain) yang masing-masing jenis tambang tersebut memiliki cara dan proses eksploitasi yang berbeda-beda dan menyebabkan tingkat kerusakan lingkungan juga

berbeda-beda. Di samping itu, dalam Permenhut ini juga tidak terdapat kriteria penilaian kemampuan tumbuh jenis pohon yang ditanam, padahal kriteria kemampuan tumbuh ini dapat dilakukan dengan mengukur parameter pertumbuhan (tinggi dan diameter), perpanjangan akar dan kemampuan regenerasinya (Adinugroho & Yassir, 2010). Oleh karena itu Soegiharto (2018) menyarankan untuk penilaian keberhasilan reklamasi dan revegetasi sebaiknya menggunakan standar penilaian keberhasilan Restorasi Ekologi. Selain itu, dalam pelaksanaan reklamasi di kawasan hutan pemegang IPPKH cenderung menggunakan Permen ESDM No. 7 tahun 2014 sebagai acuan pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang pada kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara dari pada Permenhut No. P.60/2009. Hal ini menuntut upaya rasionalisasi pelaksanaan reklamasi usaha tambang. Akan tetapi hingga saat ini belum dilakukan penyempurnaan terhadap standar teknis, standar biaya dan pelibatan masyarakat. Upaya rasionalisasi tersebut memerlukan perubahan pada standar teknis dengan penekanan pada upaya penutupan lubang-lubang bekas tambang. Selanjutnya standar biaya reklamasi perlu dirubah dengan peningkatan nominal jaminan reklamasi minimal Rp 70 juta/ha. Selain itu diperlukan pelibatan dan pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan reklamasi hutan. Melalui pelibatan dan pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat ikut serta menjaga keberlanjutan pengelolaan areal pasca tambang.

Tabel 1. Realisasi reklamasi hutan dan RHL di areal IPPKH periode 2009 – 2018

No	Deskripsi Reklamasi	Periode	Luasan (Ha)	Keterangan
1	Luasan IPPKH	2009 – Juni 2018	150.604	Asumsi target luas areal yang direklamasi 30% dari total areal IPPKH (45.181 ha)
2	Luas areal IPPKH yang telah direklamasi	-	1.757,26	Hanya sekitar 4% dari areal yang akan direklamasi
3	Kawasan reklamasi yang telah dilakukan penilaian	-	491,28	Kurang dari 30% dari total areal yang sudah direklamasi
4	Luas Penetapan Lokasi Rehabilitasi DAS	2012-2018	88.210	Kurang dari 60% dari total IPPKH
5	Realisasi tanaman Rehab DAS	Sejak 2014 s.d. 2018	28.081	Hanya sekitar 32% dari luas penetapan areal
6	Areal Rehab DAS yang sudah diserahkan terimakan	-	2.528	Kurang dari 10% dari luas areal yang telah direhabilitasi

Sumber: BPDAS Makaham-Berau (2018); Diolah

Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan (Policy Options and Recommendations)

Berdasarkan permasalahan di atas, maka untuk meningkatkan realisasi capaian target reklamasi pada kawasan hutan, diperlukan perbaikan kebijakan dengan merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Keberadaan aturan main yang berbeda dalam pelaksanaan reklamasi usaha tambang di KH (PP No.76/2008) dan APL (PP No. 78/2010) perlu digabung menjadi satu aturan main dengan hanya membedakan substansinya khusus terkait teknis pelaksanaan reklamasi di KH dan di APL.
- b) Jika rekomendasi butir (1) tidak dimungkinkan dilaksanakan, maka upaya sinkronisasi antara PP No. 76/2008 dan PP No.78/2010 perlu dilakukan secara seksama. Diperlukam penguatan peran KLHK dalam pelaksanaan reklamasi pascatambang khususnya di APL melalui penegakan pelaksanaan prosedur amdal dan PROPER.
- c) Perlu dikembangkan sistem keterbukaan data dan informasi terkait kinerja perusahaan tambang kepada publik termasuk data spasial pelaksanaan reklamasi yang dapat diakses publik. Data tersebut menjadi dasar bagi penerapan sanksi terhadap perusahaan yang berkinerja buruk.
- d) Pembuatan jumlah dan fungsi dari aturan main pelaksanaan reklamasi baik di KH maupun di APL hendaknya mengikuti alur dan fungsi manajemen dari mulai perencanaan, pengaturan, pelaksanaan hingga pengawasan.
- e) Kriteria keberhasilan reklamasi tambang ke depan harus meliputi: a) kegiatan prakondisi (lokasi reklamasi di tempat yang menjadi lokasi eksploitasi tambang (*mining pit*), penyiapan pengurugan lubang tambang, penyiapan lahan dan bibit yang akan

ditanam); b) kegiatan perencanaan T-1 (dilakukan bersama dengan pemegang IUPHHK yang “memiliki” areal konsesi dimana usaha tambang berada); c) kegiatan pelaksanaan (pembibitan sebaiknya dibuat di lokasi penanaman untuk efisiensi biaya; perlu dilakukan pemupukan, penyiangan, pemeliharaan); dan d) kegiatan pengawasan (penilaian, pembinaan dan pengendalian).

- f) Rasionalisasi pelaksanaan reklamasi usaha tambang perlu dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap standar teknis, standar biaya dan pelibatan masyarakat.
- g) Dalam UU No. 23/2014 kewenangan sektor pertambangan khususnya pemberian izin tambang diberikan kepada pemerintah provinsi dan pemda kabupaten/kota dalam pengelolaan panas bumi secara tidak langsung. Untuk meningkatkan partisipasi pemerintah kabupaten/kota terkait pertambangan, maka Organisasi Peringkat Daerah (OPD) kabupaten/kota dapat dijadikan tim penilai keberhasilan reklamasi di wilayahnya. Hal ini akan memperkuat sistem monitoring dan evaluasi reklamasi tambang (sebagai dasar penerapan sanksi bagi perusahaan yang berkinerja buruk) karena OPD tersebut diharapkan akan berkerja secara profesional dan independen, mengingat segala resiko yang ditimbulkannya pada areal yang telah direklamasi menjadi beban dan tanggung jawabnya pemkab/kota dimana lokasi tambang tersebut berada.
- h) Besaran royalti hasil tambang perlu memperhitungkan biaya monev yang dilakukan oleh Pemda. Dana tersebut kemudian dialokasikan kepada OPD terkat yang memiliki tanggung jawab pelaksanaan monev.

Implikasi Kebijakan (policy implications)

Implikasi kebijakan penerapan RIL-C dalam upaya pembangunan rendah emisi

1. Kebijakan penerapan RIL-C di perusahaan IUPHHK HA khususnya di Provinsi Kalimantan Timur akan mendukung program Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur terkait dengan pembangunan rendah emisi (*Green Kaltim*) dan membantu untuk memperoleh insentif sebesar US\$ 120 juta

dengan mekanisme *performance based payment Carbon Fund*.

2. Keberhasilan implementasi RIL-C di Provinsi Kalimantan Timur akan menjadi model bagi bagi provinsi lain dan bisa menjadi kesepakatan nasional dalam mencapai target penurunan emisi sebagaimana yang tertuang dalam NDC.

Kontak (Contacts)

Subarudi (rudi.subarudi@yahoo.co.id)

Daftar Pustaka (References)

- Adi, AN. 2018. Penerapan praktek pengelolaan rendah emisi di hutan produksi di areal PT. Narkata Rimba dan PT. Belayan River Timber. Disampaikan dalam Lokakarya Potensi Reduced Impact Logging – Carbon (RIL-C) Untuk Mendukung Pelaksanaan REDD+ di Kalimantan Timur, di The Alana Hotel-Bogor, 8 Mei 2018.
- PT. Dwimajaya Utama. 2018. Berbagi pengalaman dalam penerapan reduce impact logging (RIL) PT. Dwimajaya Utama. Disampaikan dalam Lokakarya

- Potensi Reduced Impact Logging – Carbon (RIL-C) Untuk Mendukung Pelaksanaan REDD+ di Kalimantan Timur, di The Alana Hotel-Bogor, 8 Mei 2018.
- APHI. 2018. Pembalakan berdampak rendah karbon (RIL-C) untuk pengurangan emisi dari hutan alam produksi: Potensi dan Tantangan. Disampaikan dalam Lokakarya Potensi Reduced Impact Logging – Carbon (RIL-C) Untuk Mendukung Pelaksanaan REDD+ di Kalimantan Timur, di The