

# KAJIAN YURIDIS ALIH FUNGSI KAWASAN HUTAN UNTUK PERTAMBANGAN EMAS DI KABUPATEN JEMBER

Oleh:

**Ahmad Suryono**

**Icha Cahyaning Fitri**

Dosen Fakultas Hukum Unmuh Jember

## Abstrak

Dualisme kepentingan antara pemanfaatan sumber daya mineral dan penjagaan kawasan hutan menjadi isu utama di dalam penelitian ini. Kedua isu ini mengemuka dikarenakan tidak ada titik temu yang bersifat menyatukan kedua kepentingan secara adil dan obyektif. Hal ini dapat dimaklumi mengingat secara filosofis, pengaturan kedua objek ini saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Filosofi pertambangan mineral dan sumber daya alam adalah memanfaatkan sumber daya mineral, dengan cara melakukan penambangan, baik secara terbuka maupun bawah tanah. Sedangkan filosofi kehutanan adalah bagaimana caranya semaksimal mungkin mempertahankan (bahkan) menambah kawasan hutan yang telah ada. Dua kutub yang saling bertentangan ini semakin diperparah dengan adanya ego sektoral yang semakin meruncing sehingga masing-masing sektor merasa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola. Oleh karena, alih fungsi kawasan hutan untuk pertambangan mineral (emas) penting untuk dibahas agar kedua kepentingan dapat terfasilitasi dengan baik.

Kata Kunci : Alih Fungsi, Kawasan Hutan, Pertambangan Emas

## Abstract

*The duality of interest between the utilization of mineral resources and the preservation of forest areas became a major issue in this study. Both of these issues arise because there is no common ground that unites both interests fairly and objectively. This is understandable considering philosophically, the arrangement of these two objects is in conflict with one another. The philosophy of mineral mining and natural resources is to utilize mineral resources, by way of mining, either openly or underground. While the forestry philosophy is how to maximally maintain (even) increase the existing forest area. These two opposing poles are exacerbated by the increasingly tapered sectoral ego so that each sector feels entitled and has the authority to organize and manage. Therefore, the conversion of forest area to mineral mining (gold) is important to be discussed so that both interests can be facilitated well*

*Keywords: transfer function, forrest areas, gold mining*

## PENDAHULUAN

Emas tidak dapat dipungkiri merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis sangat tinggi sehingga keberadaannya merupakan anugerah bagi daerah dimana sebuah tambang emas berada. Namun di sisi lain tambang emas juga dikategorikan sebagai sebuah kegiatan yang memiliki aspek resiko tinggi terhadap ekosistem, terutama pada biosistem yang berdiam di atas kandungan emas tersebut.

Pada umumnya, tambang emas berada di wilayah hutan, dimana untuk memanfaatkannya diperlukan sebuah upaya untuk mengambil kandungan sumber daya alam tersebut dari dalam hutan. Hutan sendiri terbentuk oleh siklus yang tidak sebentar, bisa saja puluhan bahkan ratusan tahun. Ditambah lagi dengan kekayaan biosfer di dalam hutan yang secara alamiah terbentuk melalui proses yang sangat panjang melalui proses rantai kehidupan serta evolusi.

Kabupaten Jember memiliki dugaan kandungan emas yang cukup tinggi sehingga membuat PT. Antam melakukan kegiatan eksplorasi di Kecamatan Silo, Kabupaten Jember, untuk menemukan dan menentukan seberapa banyak kandungan emas yang ada di kawasan tersebut. Kegiatan eksplorasi merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang harus dilakukan oleh calon penambang emas agar dalam melakukan kegiatan eksploitasi penambangan emas dapat diperkirakan dapat memberikan keuntungan secara ekonomis. Hal ini cukup wajar mengingat investasi modal dalam pertambangan emas sangatlah mahal dan butuh waktu yang cukup lama untuk dapat kembali pada posisi balik modal atau untung.

Wilayah yang diduga memiliki kandungan emas di Kabupaten Jember merupakan daerah yang berada pada kawasan yang berbatasan dan/atau berada dalam wilayah kawasan hutan. Bahkan ditengarai merupakan kawasan yang berbatasan langsung dengan Taman Nasional Meru Betiri (TNMB). Oleh karena itu akan menjadi kegiatan penambangan emas tersebut harus memiliki kejelasan aspek hukum sejak awal agar dalam kegiatannya nanti dapat berjalan dengan lancar tanpa menimbulkan kemungkinan adanya perlawanan hukum dari pihak manapun.

Aspek kepastian hukum merupakan salah satu pilar dari hukum investasi, dimana investor sangat membutuhkan kepastian hukum untuk menjamin kegiatan operasinya dapat berjalan dengan lancar. Kepastian hukum hanya dapat diberikan oleh *host country* (negara tempat dimana investasi berada) jika seluruh aspek yuridis dari proses penambangan emas dilakukan dengan benar dan transparan.

Apalagi otonomi daerah membawa catatan negatif tentang kepastian hukum, dimana menurut catatan Kementerian Keuangan tercatat setidaknya 4 kelompok peraturan daerah:

1. Peraturan daerah tentang pajak dan retribusi yang telah sesuai dengan jenis pajak dan retribusi sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan.
2. Peraturan daerah tentang jenis-jenis pajak dan retribusi baru.
3. Peraturan daerah tentang kewajiban memberikan sumbangan perusahaan kepada pihak ketiga.
4. Peraturan daerah yang bersifat pengaturan, namun di dalamnya juga mengatur tentang pajak dan retribusi<sup>1</sup>.

Oleh karena itu kajian yuridis tentang alih fungsi kawasan hutan dalam pertambangan emas di kabupaten Jember menarik untuk dikaji baik dari sisi akademik maupun dari aspek

---

<sup>1</sup> Suparji, 2008, *Penanaman Modal Asing di Indonesia; Insentif v. Pembatasan*, Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta, h.150.

praktis. Dengan demikian, penambang emas (baik dalam negeri maupun asing) mengerti hak dan kewajiban sebagai penambang emas, terutama dalam aspek alih fungsi kawasan hutan. Diharapkan juga tercipta sinergi yang positif antara penambang emas, Pemerintah dan masyarakat sekitar tambang yang semula berada di sekitar kawasan hutan tersebut.

Berdasar atas latar belakang dalam penelitian ini akan dianalisis serta dikaji alih fungsi kawasan hutan untuk pertambangan emas dalam karya ilmiah berbentuk penelitian dosen dengan judul *Kajian Yuridis Alih Fungsi Kawasan Hutan untuk Pertambangan Emas di Kabupaten Jember*.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan peneliti analisis yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana aspek yuridis pertambangan emas dalam kawasan hutan di Kabupaten Jember?
2. Bagaimana mekanisme alih fungsi kawasan hutan dalam pertambangan emas di Kabupaten Jember?

## **Hasil Penelitian Dan Pembahasan Lingkungan Hidup**

Eksploitasi sumber daya alam atas nama pembangunan menjadi pisau bermata dua, dikarenakan di satu sisi dapat memberikan keuntungan ekonomi secara makro dan mikro, maupun dapat menimbulkan potensi adanya kerusakan lingkungan hidup. Pendekatan negara terhadap pemanfaatan sumber daya alam selalu sepihak, hanya mementingkan aspek pemanfaatan secara ekonomi saja. Alih memberikan manfaat, yang ada malah timbul kerusakan lingkungan serta bencana ekologi bagi ekosistem yang berdiam dan menggantungkan diri pada kekayaan sumber daya alam.

Terlebih lagi era otonomi saat sekarang ini semakin membuat garis diametral yang tegas antara kewenangan pusat dan daerah, namun dalam konotasi yang negatif. Oleh karena itu banyak kita jumpai regulasi daerah yang dibuat hanya untuk mengakali Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dengan maksud untuk melindungi kekayaan sumber daya alam tertentu. Sejak era otonomi daerah digulirkan, banyak peraturan daerah yang secara substansial dan implementasinya tidak berpihak pada kepentingan ekologi. Banyak peraturan daerah yang hanya berlabel pengelolaan dan perlindungan lingkungan

hidup, namun hanya dijadikan legitimasi bagi terselenggaranya eksploitasi sumber daya alam di daerah.<sup>2</sup>

Secara faktual eksploitasi sumber daya alam hanya akan mengakibatkan lebih banyak dampak negatif daripada dampak positif. Hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 16 UU LH yang berbunyi “*Setiap rencana yang diperkirakan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan wajib dilengkapi dengan analisis mengenai dampak lingkungan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah*”. Ketentuan pasal tersebut mengarahkan para investor yang mengeksploitasi sumber daya alam untuk mempersiapkan secara dini dampak negatif kegiatan mereka. Dampak penting yang ditentukan antara lain:

- a) Besar jumlah manusia yang akan terkena dampak;
- b) Luas wilayah penyebaran dampak;
- c) Lamanya dampak berlangsung;
- d) Intensitas dampak;
- e) Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang akan terkena dampak;
- f) Sifat kumulatif dampak tersebut;
- g) Berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak<sup>3</sup>. (Koesnadi Hardjosoemantri, 2012: 252)

Instrumen AMDAL jika dikaitkan dengan sistem perizinan, merupakan bagian dari izin usaha dengan melampirkan pelaksanaan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL). Oleh karena itu secara filosofis, RKL dan RPL merupakan landasan pokok perizinan, karena keduanya merupakan upaya pencegahan terhadap kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan<sup>4</sup>.

Di era otonomi daerah setidaknya terdapat beberapa pemikiran tentang pencegahan (tindakan preventif) kerusakan lingkungan hidup, yaitu:

1. Perumusan hukum dan kebijakan lingkungan yang benar-benar berpihak kepada kepentingan lingkungan, bukan sebaliknya hukum dijadikan instrumen untuk melegalkan tindakan perusakan lingkungan.
2. Penerapan secara benar instrumen RPPLH, KLHS, Perizinan lingkungan, baku mutu lingkungan, Amdal, dan berbagai instrumen hukum administrasi lainnya.

---

<sup>2</sup> Muhammad Akib, 2015, *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Holistik-Ekologis*, Graha Ilmu, Yogyakarta, h. 61.

<sup>3</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, 2012, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 252.

<sup>4</sup> Siti Sundari Rangkuti, 2000, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya. h.61

3. Reformasi birokrasi pemerintahan daerah, terutama yang terkait dengan pelayanan publik di bidang lingkungan hidup atau berdampak terhadap lingkungan hidup.

Memperkuat wewenang dan kelembagaan lingkungan serta membangun koordinasi dan kerjasama yang sinergis antar daerah <sup>5</sup>.

### **Kawasan Hutan**

Pengaturan kawasan hutan diatur di dalam ketentuan Undang-undang Nomor 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 (UU Kehutanan). UU Kehutanan mengelompokkan hutan menjadi tiga macam, yaitu:

1. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
2. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
3. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.

UU kehutanan menyatakan bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Eksistensi berbagai ijin pemanfaatan hutan, keberpihakan kepada pengusaha serta pengelolaannya yang bersifat sentralistik-sektoral, menunjukkan bahwa UU ini juga berorientasi produksi yang bersifat spesifik, baik berupa kayu maupun hasil hutan non-kayu<sup>6</sup>. Di dalam undang-undang UU Kehutanan sebenarnya diperbolehkan mengalihfungsikan hutan menjadi peruntukan lain, akan tetapi didalam Pasal 19 ayat 1 UU Kehutanan menyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.

### **Pertambangan Emas**

Kegiatan pertambangan merupakan suatu kegiatan yang meliputi: eksplorasi, eksploitasi, pengolahan pemurnian, pengangkutan mineral/bahan tambang. Industri pertambangan selain mendatangkan devisa dan menyedot lapangan kerja juga rawan terhadap

---

<sup>5</sup> Loc Cit. h. 65

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumardjono, dkk, 2011, *Pengaturan sumber Daya Alam di Indonesia: Antara yang tersurat dan tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta h. 116

penrusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan dapat terjadi berupa kontaminasi limbah *tailing* yang mencemari tanah sebagai eksekusi pemurnian emas menggunakan zat kimia berbahaya. Selain itu yang tidak kalah parahnya adalah adanya potensi kerusakan ekosistem hutan jika pertambangan emas berada di salah satu kawasan hutan yang dimaksud dalam UU Kehutanan.

Adapun izin pertambangan emas menurut UU Minerba, terdiri dari:

1. Izin Usaha Penambangan (IUP);
2. Izin Usaha Penambangan Rakyat (IPR);
3. Izin Usaha Penambangan Khusus (IUPK)

IUP sendiri terdiri atas dua tahap, yaitu: IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan, dan IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan. IUP diberikan oleh bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota, gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat, Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sebagaimana termaktub dalam Pasal 37.

### **Pertambangan Emas di Kawasan Hutan**

Secara umum pertambangan emas dapat dimungkinkan melalui mekanisme UU Minerba, yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dimana IUP sendiri terdiri atas dua tahap, yaitu: IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan, dan IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Secara faktual, PT. ANTAM telah mendapat IUP Eksplorasi untuk pertambangan emas di Kabupaten Jember, dimana Izin tersebut diberikan untuk melakukan serangkaian kegiatan menemukan sumber cadangan emas yang cukup layak untuk dilakukan langkah eksploitasi. Pemberian Izin Eksplorasi sendiri seharusnya memuat data-data teknis, yang berisi tentang waktu pelaksanaan dan dimana eksplorasi tersebut dilakukan.

Daya jelajah PT. ANTAM dalam melakukan eksplorasi cukup fundamental karena wilayah yang diduga memiliki kandungan emas adalah wilayah yang telah ditetapkan menjadi kawasan hutan, baik hutan konservasi atau hutan lindung (dalam perspektif UU Kehutanan),

atau Zona Inti dan Zona Rimba (dalam persepektif Taman Nasional Meru Betiri). Kegiatan eksplorasi kemungkinan besar akan melintas batas wilayah hutan, sehingga kemungkinan akan terjadi pelintas batas yang melakukan kegiatan di wilayah yang sama sekali terlarang untuk adanya kegiatan manusia seperti di Zona Inti atau Hutan Konservasi.

### **Mekanisme Pinjam Pakai Kawasan Hutan**

Secara normatif mekanisme pinjam pakai kawasan hutan diatur di dalam Peraturan Dirjen Minerba Nomor: 216 K/30/DJB/2014 tentang Tata Cara Permohonan Pertimbangan Teknis Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertaambangan Mineral dan Batubara; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor P.50/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2016 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan; Peraturan Dirjen Planologi Kehutanan Nomor: P.14/VII-PKH/2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pinjam Pakai Kawasan Hutan Yang Dilimpahkan dari Menteri Kehutanan kepada Gubernur.

Seluruh peraturan tersebut memberikan syarat yang sangat ketat mengenai izin alih fungsi kawasan hutan untuk pertambangan emas, dimana secara garis besar dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu hutan lindung dan hutan produksi. Jika di dalam zona hutan lindung, maka hanya boleh dilakukan dengan cara *underground mining*, dengan syarat tanpa merubah bentang alam dan mengurangi kualitas air. Kemudian jika di zona hutan produksi, maka diperbolehkan dengan cara *open pit mining* (pertambangan terbuka). Baik keduanya secara ketat juga mensyaratkan tentang kompensasi dan kewajiban untuk memulihkan bekas aktivitas tambang mereka.

Dari hasil penelitian dan wawancara yang dilakukan di Taman Nasional Meru Betiri (TN MB) didapatkan data dan pernyataan yang cukup berharga. Data TNMB menyebutkan bahwa letak TN MB berada di koordinat geografis 8°21'' – 8°34'' LS, 113°37'' – 113°58'' BT dan luasan wilayah 58.000 ha, meliputi Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Jember. Wilayah Kabupaten Jember berada di Kecamatan Silo (selatan Jember).

Menurut Nur Rohmah Syarif, S.Si., MP., pejabat fungsional Pengendali Ekosistem Hutan Taman Nasional Meru Betiri (PEH TN MB), dinyatakan bahwa selama kurun waktu tahun 2014 sampai dengan penelitian ini dilakukan, belum pernah ada ijin eksplorasi dan/atau ijin eksploitasi yang diajukan oleh PT. Antam terkait wilayah TN MB. Jikapun ada, maka kemungkinan kecil pihak TN MB akan mengabulkan, karena zona wilayah TN MB yang

terdiri dari zona inti dan zona rimba sangat terlarang untuk aktifitas manusia (termasuk aktifitas kegiatan eksplorasi untuk pertambangan mineral).

Hal tersebut dikuatkan oleh keterangan Beny Indarto, S.Hut (Analisis Data Pelayanan Perijinan TN MB) yang menyatakan bahwa selama kurun waktu tahun 2014 sampai dengan penelitian ini dilakukan, belum pernah terdeteksi aktivitas manusia yang melintas batas pada wilayah TN MB yang dilakukan tanpa ijin (kecuali aktifitas pada zona pemanfaatan dan zona tradisional). Jikapun ada, maka dapat dipastikan akan terdeteksi oleh petugas pantau TN MB dan juga oleh *CCTV* yang tersebar di banyak titik.

Menurut peta wilayah kawasan hutan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa salah satu kawasan hutan di daerah Jember adalah di area sekitar kecataman Silo yang di peta bernomor 107, ditetapkan melalui SK Menteri Kehutanan Nomor SK.1868/Menhut-VIII/KUH/2014 tanggal 25 Maret 2014, yang diberi kode nama "Curah Manis Sempolan I-VII".

Isu yang mengemuka adalah adanya ego sektoral di dalam penetapan kawasan hutan yang berakibat pada ketidaksinkronan dalam penetapan kawasan hutan yang berakibat pada tumpang tindih alih fungsi kawasan hutan. Masing-masing institusi merasa berhak untuk melihat kawasan hutan dalam perspektif mereka *an sich*, sehingga diperlukan suatu upaya koordinasi menyeluruh dan komprehensif.

Upaya membuat atau mendorong dibentuknya *one single map policy* telah mengemuka belakangan ini, namun selalu terkendala kewenangan sektoral dan sudut pandang sektoral terhadap kawasan hutan. Dalam hal ini, perlu kiranya ada otoritas yang dapat melihat masalah ini secara komprehensif, terlebih dapat merealisasikan ide *one single map policy*.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah disampaikan sebelumnya pada penelitian ini, dapat ditarik beberapa kesimpulan. Beberapa kesimpulan tersebut yakni sebagai berikut :

1. Secara faktual terjadi ego sektoral pengurusan dan pengelolaan alih fungsi kawasan hutan untuk pertambangan emas, baik antara Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, Perum Perhutani, Taman Nasional Meru Betiri dengan Kementerian ESDM RI dan juga Pemerintah Kabupaten Jember.
2. Alih fungsi kawasan atau perubahan fungsi kawasan hutan, haruslah didasarkan pada kepentingan bersama berdasarkan masukan dan *positioning* dari masing-masing sektor sehingga memerlukan telaah dan koordinasi yang lebih baik dan komprehensif.



## **Saran**

1. Diperlukan adanya koordinasi dan komunikasi yang lebih baik terkait dengan penerbitan aturan mengenai alih fungsi kawasan hutan, terutama untuk pertambangan emas. Komunikasi tersebut memerlukan suatu institusi sebagai *leading sector* agar pemanfaatan sumber daya meinerall (emas) tidak bertentangan dengan kepentingan perhutanan.
2. Perlu adanya pengaturan yang komprehensif dan menyeluruh serta bersifat tunggal terkait dengan peta kawasan hutan, termasuk mengenai ijin pemanfaatan dan pengalihan fungsi kawasan hutan (*One map policy*).

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Akib, Muhammad, *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Holistik-Ekologis*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015.
- Hardjasoemantri, Kusnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012.
- Rangkuti, Sri Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Sumardjono, Maria S.W., dkk, *Pengaturan sumber Daya Alam di Indonesia: Antara yang tersurat dan tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia; Insentif v. Pembatasan*, Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta, 2008.