

Curang di Lubang Tambang

Kerentanan Korupsi Jaminan
Reklamasi dan Pascatambang

#BERSIHKAN
INDONESIA



GREENPEACE



INDONESIA
CORRUPTION WATCH



JARINGAN ADVOKASI TAMBANG
MINING ADVOCACY NETWORK



WALHI



YLBHI
YLBHI

SITASI

Bersihkan Indonesia. 2020. *Curang di Lubang Tambang; Kerentanan Korupsi Jaminan Reklamasi dan Pascatambang*. Jakarta, Indonesia.

Laporan ini juga diterbitkan dalam Bahasa Inggris, sebagai berikut:

Bersihkan Indonesia. 2020. *Untouchable; The Vulnerability of Reclamation and Post-mining Guarantees to Corruption*. Jakarta, Indonesia.

©Auriga Nusantara

Rekomendasi

1. Memaksimalkan instrumen perizinan untuk memperkuat kepatuhan jaminan reklamasi (jamrek) dan pascatambang

Ketidakpatuhan penempatan dana jaminan reklamasi dan pelaksanaan reklamasi dan pascatambang didorong oleh regulasi yang tidak menempatkan kewajiban ini dalam instrumen perizinan. Sehingga ketidakpatuhan tersebut tidak berpengaruh terhadap kegiatan aktivitas pertambangan.

Instrumen perizinan dapat dilakukan melalui:

- a. Menjadikan persyaratan dalam peningkatan status usaha dari eksplorasi menjadi operasi produksi.
Hasil dari pelaksanaan reklamasi pada tahap eksplorasi harusnya menjadi salah satu prasyarat dari penerbitan peningkatan izin eksplorasi ke izin operasi produksi. Pemaksaan ini harus dilakukan, agar kewajiban pada tiap tahapan dilakukan terlebih dahulu. Hal ini juga akan mengurangi ketidakpatuhan pelaksanaan reklamasi pada saat eksploitasi.
- b. Menjadi persyaratan pengesahan Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB).
Peraturan yang ada saat ini tidak mewajibkan penempatan dana jaminan reklamasi sebagai prasyarat diterbitkannya RKAB. Bahkan penempatan dana jaminan reklamasi diberikan ruang ditempatkan setelah RKAB disahkan. Padahal dalam aturan yang sama, RKAB harus memuat rencana reklamasi. Sehingga, jika tahapan penempatan dana jaminan reklamasi sebagai prasyarat maka ada instrumen yang mewajibkan penempatan dana jaminan reklamasi sebelum aktivitas pertambangan dimulai.

2. Memposisikan jamrek sebagai keuangan negara sehingga akuntabilitas penggunaan dan peruntukannya disesuaikan dengan penganggaran belanja negara.

Dana jaminan reklamasi ditempatkan pada sistem keuangan di luar sistem fiskal keuangan daerah (APBD) dan negara (APBN). Sehingga pelanggaran dan ketidakpatuhan reklamasi dan pascatambang tidak dianggap sebagai keuangan negara. Jika dana Jamrek ditempatkan dan diposisikan dalam sistem fiskal (rekening keuangan daerah atau rekening keuangan negara) maka akan lebih akuntabel, dan penggunaannya bisa digunakan pada wilayah yang paling penting untuk direklamasi, tidak terbatas pada lubang tambang perusahaan tertentu.

3. Mengatur prosedur untuk penagihan apabila ditemukan bahwa biaya reklamasi melebihi dari jaminan yang telah ditempatkan.

Penempatan dana jaminan reklamasi dan pascatambang sering menjadi instrumen lepasnya kewajiban perusahaan melakukan reklamasi, terutama karena biaya yang ditempatkan sebagai dana jaminan reklamasi seringkali lebih kecil daripada biaya nyata (saat melaksanakan) reklamasi. Sehingga, jika ada instrumen yang memaksakan perusahaan menanggungkekurangan biaya reklamasi, maka pemegang izin/kontrak tidak akan bisa menghindar.

4. Mengatur sanksi administratif yang lebih kuat termasuk dengan denda dan uang paksa apabila jaminan dan kegiatan reklamasi tidak dipatuhi.

Sanksi atas pelanggaran terhadap kewajiban reklamasi dan pascatambang berbentuk sanksi administrasi yaitu peringatan tertulis, penghentian kegiatan, dan pencabutan izin tanpa adanya instrumen sanksi lain seperti denda dan pidana. Kondisi yang terjadi saat ini adalah lubang tambang ditinggalkan begitu saja oleh pemegang izin/kontrak setelah izin berakhir, sehingga sanksi administrasi terberat yaitu pencabutan izin tidak akan berpengaruh. Sanksi harusnya diberikan setiap tahunnya sesuai dengan RKAB dan rencana jaminan reklamasi yang bersifat memaksa seperti denda bahkan penghentian kegiatan penjualan batubara.



Latar Belakang

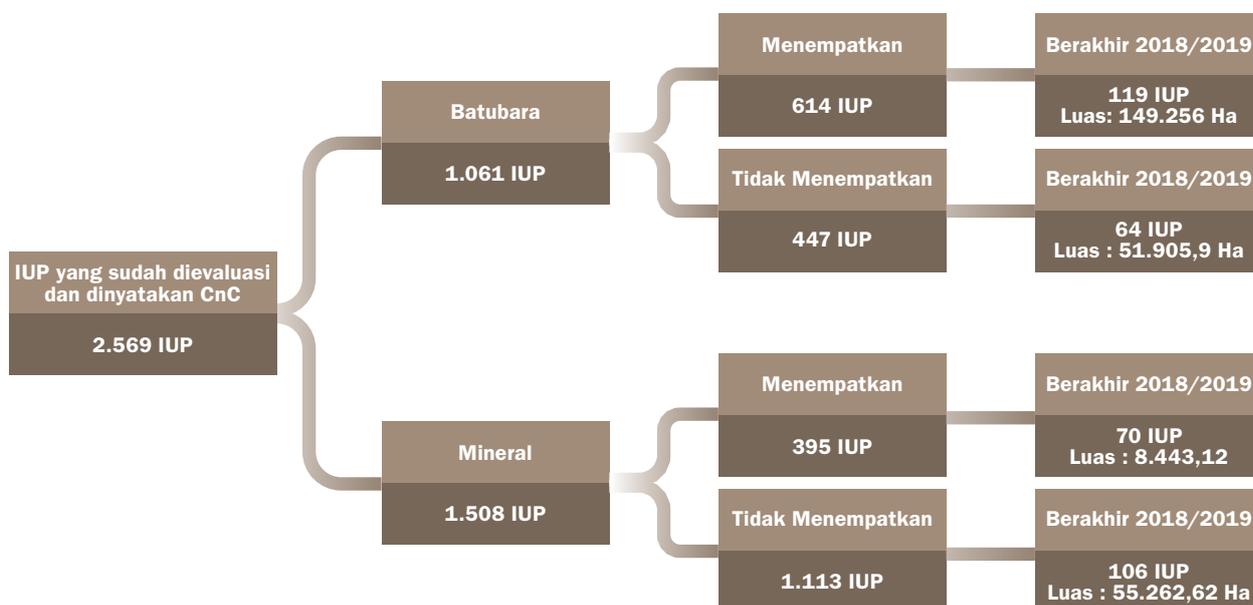
SALAH satu persyaratan diterbitkannya Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah kewajiban untuk menempatkan dana jaminan reklamasi dan pascatambang oleh badan usaha. Kewajiban untuk penempatan dana jaminan ini, ditempatkan beriringan dengan kewajiban pascatambang dan reklamasinya. Pengaturan dana jaminan ini logis, karena dalam praksisnya pun kepatuhan untuk pemulihan pascatambang itu sendiri rendah dengan minimnya pengawasan dan persoalan tata kelola pertambangan secara umum. Sehingga, apabila reklamasi dan pascatambang tidak dilaksanakan oleh perusahaan pemilik IUP, sesuai dengan rencana yang telah disetujui, maka Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota boleh menetapkan pihak ketiga untuk melakukan reklamasi dan pascatambang dengan dana jaminan yang telah disetorkan oleh perusahaan tersebut.

dana yang ditempatkan kemudian menjadi mekanisme jaminan apabila pelaku usaha tidak melaksanakan kewajiban reklamasi dan pascatambang. Persoalannya, kewajiban penempatan dana jaminan itu sendiri akhirnya tidak banyak dipatuhi, meskipun menjadi prasyarat dalam penerbitan izin. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Ditjen Minerba ESDM) mencatat minimnya kepatuhan penempatan dana jaminan reklamasi dan pascatambang oleh perusahaan pemegang IUP. Seluruh IUP di Indonesia, yakni 10.099 telah dievaluasi sehingga, per Juni 2018, disertai sertifikat clear and clean (CnC) terhadap 2.569 di antaranya. Akan tetapi, ternyata 60% penerima CnC tersebut belum mematuhi penempatan dana jaminan reklamasi, yakni 1.122 IUP mineral dan 447 IUP Batubara¹.

Dengan pengaturan itu, asumsinya

¹ (Ditjen Minerba, Juli 2018)

Gambar 1. Rekapitulasi Jaminan Reklamasi IUP CnC per Juli 2018.



SUMBER: Kementerian ESDM, diolah

Tabel 1. Rangkuman Dana Reklamasi dan Pascatambang Perusahaan Pelapor EITI 2016

Keterangan	Dilaporkan Dalam Rupiah (juta)	Dilaporkan dalam USD		TOTAL (Rp juta)
		USD	(1 USD – Rp13.436)	
Jaminan Reklamasi	369.534	58.275.291	782.987	1.152.521
Dana Pascatambang	42.928	25.253.456	339.305	382.2333
TOTAL	412.462	83.528.746	1.122.292	1.534.754

SUMBER: EITI Indonesia, Laporan Kontekstual, 2016

Hal ini pun disadari oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) yang kemudian menerbitkan Peraturan Menteri ESDM No 43/2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan. Aturan itu menjadi landasan hukum untuk menguji kepatuhan pemegang izin. Seluruh izin dievaluasi dan diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) kelompok: IUP yang CnC (*clean and clear*) dan Non-CnC. Meski banyak pelaku usaha yang berhasil ditekan untuk menempatkan dana jaminan reklamasi, namun masih banyak juga perusahaan yang abai terhadap ketentuan tersebut. Hal ini, menunjukkan buruknya tata kelola perizinan usaha pertambangan, bahkan rentan dengan korupsi.

Indikasi lain yang memperkuat asumsi itu adalah tidak transparannya informasi mengenai jumlah dana jaminan reklamasi dan pascatambang yang telah disetor oleh perusahaan, baik oleh Ditjen Minerba maupun Pemda². Laporan Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) hanya mengumpulkan laporan jumlah dana jaminan reklamasi dan dana pascatambang oleh perusahaan pelapor sektor minerba ke sekretariat EITI Indonesia. Informasi lainnya yang tidak diketahui itu termasuk juga jumlah yang telah digunakan untuk kegiatan reklamasi dan pascatambang. Dengan minimnya informasi yang tersedia, tidak hanya soal jumlah dana yang disetorkan tidak diketahui, juga tidak diketahui dengan pasti efektivitas penerapan

kebijakan reklamasi pascatambang.

Kemudian bagaimana risikonya, terhadap kerusakan lingkungan yang telah terjadi akibat kegiatan usaha pertambangan.

Dalam laporan Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menggambarkan persoalan tata kelola pertambangan itu tidak bisa dipandang remeh, karena merupakan fase dari korupsi, terutama karena menyebabkan terjadinya peralihan risiko kepada publik luas dalam berbagai bentuk, termasuk kerusakan lingkungan³.

Berdasarkan latarbelakang itu, tulisan ini bertujuan untuk memetakan kerentanan korupsi dalam kebijakan penempatan dana jaminan reklamasi dan pascatambang, dengan memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan terjadinya korupsi dalam berbagai ketentuan dan peraturan perundang-undangan. Analisisnya, akan dilakukan dengan memeriksa peluang praktik dan risiko korupsi terhadap alur bisnis proses jaminan reklamasi mulai dari perencanaan, proses penempatan dana jaminan, pelaksanaan reklamasi dan pascatambang, hingga pencairan dana. Termasuk di dalamnya, melihat persoalan struktural yang menyebabkan tujuan dari kebijakan reklamasi dan pascatambang tidak dapat tercapai.

² (EITI Indonesia, Laporan Kontekstual, 2016)

³ (KPK, Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam, 2019)

Metodologi

Tabel 2. Kriteria *Corruption Impact Assessment*

KRITERIA	PENJELASAN
Kemudahan Pemenuhan Kewajiban	Menguji apakah regulasi dapat dilaksanakan secara efektif, dengan melihat rasionalitas beban dan cakupan pelaksanaan, juga kesesuaian kapasitas entitas yang dimandatkan dengan beban yang diberikan padanya.
Ketepatan Pelaksanaan Kebijakan	Menilai apakah regulasi memiliki kualitas yang memadai memastikan pelaksanaannya tidak multitafsir dan membuka ruang diskresi yang besar.
Kehandalan Prosedur Administrasi	Menilai apakah regulasi cukup handal memastikan akuntabilitas pelaksanaannya, dengan beragam instrumen standar seperti transparansi dan prediktabilitas.

ALAT analisis dalam penelitian kualitatif ini menggunakan pendekatan *Corruption Impact Assessment* (CIA), yaitu suatu kerangka kerja analitis yang dirancang untuk mengidentifikasi dan menghilangkan faktor-faktor yang menyebabkan korupsi dalam undang-undang dan peraturan. Dengan kriteria yang ada di dalam "*Handbook for the Corruption Impact Assessment*" yang disusun oleh *Anti-Corruption & Civil Rights Commission*, penelitian ini akan menguji tahapan usaha pertambangan yang berkaitan dengan pelaksanaan penempatan dana jaminan reklamasi hingga pelaksanaan reklamasi dan pascatambang.

Kriteria yang ada di dalam CIA berfungsi untuk menguji pasal-pasal yang menjadi kerangka hukum kebijakan tersebut, untuk kemudian dilihat dampaknya terhadap korupsi. Akan tetapi dalam kajian ini, kriteria CIA tidak akan digunakan secara utuh melainkan untuk melihat fenomena persoalan utama yang diatur dalam tahapan reklamasi dan pascatambang. Dari temuan itu, tulisan ini akan mengklasifikasikan tipologi koruptif regulasi⁴ itu untuk menjadi acuan ilustrasi gradasi persoalan dalam pengaturan jaminan reklamasi dan pascatambang.

⁴ Nagara, 2017, *What Lies Under Eradicating Corruptive Norms*. Paper on International Conference of IANC on Socio Legal Studies: Legal Reform in Indonesia

Ketentuan Jaminan Reklamasi dan Pascatambang

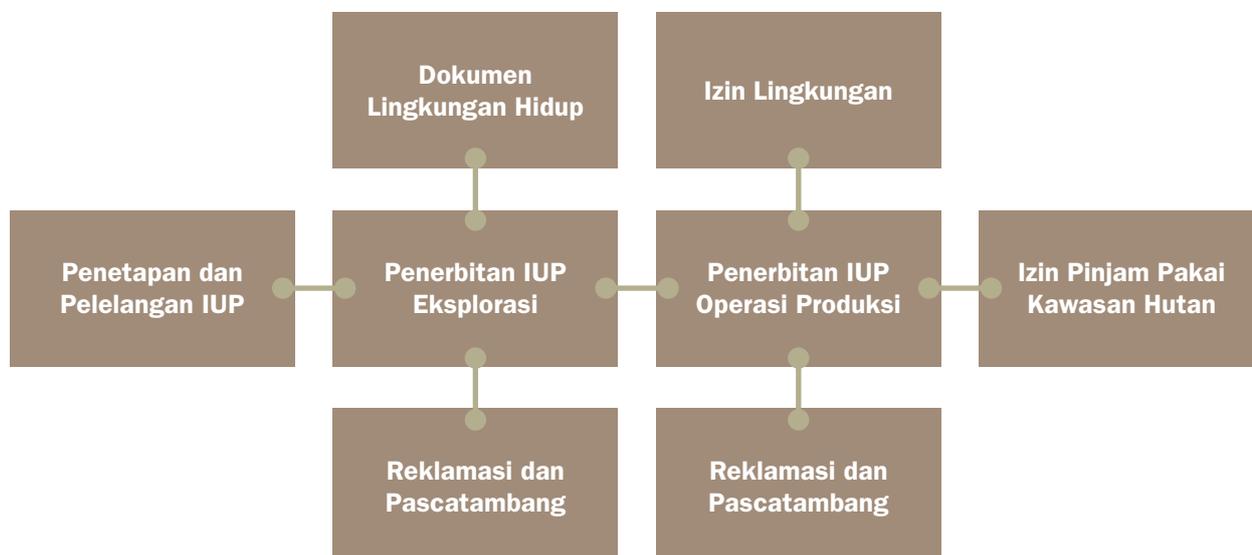
PENGATURAN lebih detail terhadap mandat Pasal 99 dan 100 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba) dijelaskan dalam berbagai ketentuan yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara. Secara umum, peraturan ini bertujuan mendisiplinkan perusahaan pertambangan untuk memenuhi target revitalisasi lingkungan, yang sebanding atas bekas lahan tambang dengan memberikan tanggung jawab kepada perusahaan memperbaiki lingkungan melalui reklamasi dan pascatambang.

Perusahaan pertambangan minerba diwajibkan untuk menempatkan dua jenis jaminan, yaitu jaminan reklamasi (eksplorasi dan operasi produksi) dan jaminan

pascatambang, sesuai Permen ESDM No. 7/2014 yang telah diubah dengan Permen ESDM Nomor 26 Tahun 2018. Penempatan dana jaminan reklamasi tahap eksplorasi ditentukan oleh Ditjen Minerba atas nama Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Jaminan tersebut ditempatkan seluruhnya dalam Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB) eksplorasi awal. Setelah rencana kerja dan anggaran biaya eksplorasi disetujui oleh Ditjen Minerba, pemegang IUP/IUPK Eksplorasi wajib menyetorkan jaminan tersebut dalam waktu maksimal 30 hari sejak disetujui berupa deposito berjangka. Jaminan deposito berjangka tersebut ditempatkan pada bank pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/ Walikota sesuai kewenangan dan pemegang IUP/IUPK Eksplorasi.

Jaminan reklamasi tahap operasi produksi periode lima tahun pertama, wajib ditempatkan seluruhnya selama periode tersebut.

Gambar 2. Alur Penerbitan Izin Usaha Pertambangan



Namun, jika ternyata umur tambang kurang dari lima tahun, maka jaminan reklamasi, tahap operasi produksi ditempatkan sesuai dengan umur tambang. Serupa dengan penetapan jaminan reklamasi tahap eksplorasi, jenis jaminan ini ditetapkan oleh Ditjen Minerba atas nama Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota yang berwenang dan dicantumkan dalam RKAB operasi produksi tahunan. Jaminan ini dapat berbentuk:

1. Rekening bersama, yang ditempatkan pada bank pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/Walikota dan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi bersangkutan.
2. Deposito berjangka, yang ditempatkan pada bank pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/Walikota dan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi bersangkutan.
3. Bank garansi yang diterbitkan oleh bank pemerintah di

Indonesia atau bank swasta nasional di Indonesia.

4. Jaminan reklamasi dapat berbentuk cadangan akuntansi (*accounting reserve*), apabila pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi terdaftar pada bursa efek di Indonesia (dengan penempatan saham >40%), dan memiliki jumlah modal disetor minimal USD 50 juta.

Jaminan pascatambang wajib terkumpul seluruhnya dalam dua tahun sebelum memasuki pelaksanaan pascatambang. Jaminan pascatambang ditempatkan dalam bentuk deposito berjangka yang ditempatkan pada bank pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/Walikota yang berwenang dan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi. Penetapan besaran jaminan pascatambang ditetapkan oleh Dirjen Minerba atas nama Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

Gambar 3. Ketentuan Penempatan Jaminan Reklamasi Dan Pascatambang Disarikan dari Lampiran VI Kepmen ESDM No 1827 K/30/MEM/2018

JAMINAN REKLAMASI	PASCATAMBANG
<ul style="list-style-type: none"> Pemegang IUP dan IUPK Eksplorasi wajib menempatkan Jaminan reklamasi di awal, sesuai yang dimuat dalam rencana kerja dan anggaran biaya eksplorasi tahunan. Penempatan jamrek dilakukan maksimal 30 hari sejak rencana kerja dan anggaran biaya tahap eksplorasi disetujui Jamrek ditempatkan pada bank pemerintah di Indonesia dalam bentuk deposito berjangka a/n dirjen/gubernur qq pemegang IUP dan IUPK eksplorasi dengan jangka waktu penjaminan sesuai dengan jadwal reklamasi Jamrek tidak menghilangkan kewajiban untuk melaksanakan reklamasi. Kekurangan biaya penyelesaian reklamasi dari jaminan yang ditetapkan menjadi tanggung jawab pemegang IUP/IUPK 	<ul style="list-style-type: none"> Pemegang IUP dan IUPK Operasi produksi wajib menempatkan jaminan pascatambang setiap tahun dan dimuat dalam rencana kerja dan anggaran biaya operasi produksi tahunan Penempatan jamrek dilakukan maksimal 30 hari sesuai dengan jadwal penempatan jaminan pascatambang yang ditempatkan dalam persetujuan rencana pascatambang. Jaminan pascatambang wajib terkumpul dua tahun sebelum pelaksanaan pascatambang Penempatan jaminan pascatambang dalam bentuk deposito berjangka a/n dirjen/gubernur qq pemegang IUP dan IUPK OP dengan jangka waktu penjaminan sesuai dengan jadwal pascatambang. Jaminan pascatambang dalam bentuk mata uang rupiah/dolar AS. Bentuk mana uang dana jaminan pascatambang yang telah ditetapkan tidak dapat diubah. Penempatan jaminan pasca tambang tidak menghilangkan kewajiban pemegang IUP/IUPK OP untuk melaksanakan pascatambang. Kekurangan biaya penyelesaian pascatambang dari jaminan yang ditetapkan menjadi tanggung jawab pemegang IUP/IUPK OP.

Kerentanan Korupsi Pengaturan Jaminan Reklamasi dan Pascatambang

TEMUAN 1. Mekanisme Perizinan Usaha Pertambangan Tidak Menguji Kepatuhan Penempatan Dana Jaminan Reklamasi dan Pascatambang

TEMUAN 2. Tidak Memadainya Instrumen Pengawasan dan Pengendalian Terhadap Kewajiban Reklamasi dan Pascatambang serta Penempatan Dana Jaminannya

TEMUAN 3. Pengaturan Mengenai Kewajiban Reklamasi dan Pascatambang Tidak Diarahkan Untuk Menjadi Bagian Dari Aktivitas Usaha

TEMUAN 4. Pengaturan Mengenai Cakupan Kegiatan Reklamasi Memberikan Ruang Untuk Penghindaran Kewajiban untuk Pengembalian Pada Kondisi Lingkungan Awal

TEMUAN 5. Pengaturan Dana Jaminan Tidak Didesain sebagai Instrumen untuk Jaminan Perlindungan Lingkungan

DARI seluruh selasar yang dianalisis, dapat dicatat bahwa pengaturan mengenai jaminan reklamasi dan pascatambang yang diatur, rentan terjadinya korupsi. Kerentanan ini dapat berupa peluang untuk tidak melaksanakan atau menghindari kewajiban yang berujung pada suap dan pemerasan dalam kegiatan pengawasan dan pengendalian, hingga lemahnya norma yang ditentukan, baik itu dari segi prosedural maupun tujuan hukum yang diatur –berujung pada kerugian negara yang harus ditanggung oleh publik luas. Berbagai temuan yang ada menggambarkan setidaknya 2 (dua) persoalan utama dalam pengaturan kebijakan reklamasi dan pascatambang:

1. Pengaturan kewajiban reklamasi dan pascatambang, serta penempatan dana jaminannya tidak ditempatkan sebagai prasyarat utama untuk usaha pertambangan, berbagai ketentuan yang tersedia justru memberikan banyak ruang untuk menghindari kewajiban itu.
2. Pengaturan jaminan reklamasi dan pascatambang, tidak dirumuskan dengan kualitas yang memadai, sehingga tidak mampu menjadi instrumen yang efektif untuk melindungi lingkungan hidup. Alih-alih memperkuat, berbagai prosedur teknis justru melemahkan tujuan pengaturan jaminan itu sendiri.

Kedua persoalan utama ini dijelaskan pada sub-bab temuan 1 hingga 5. Pada prinsipnya, dua

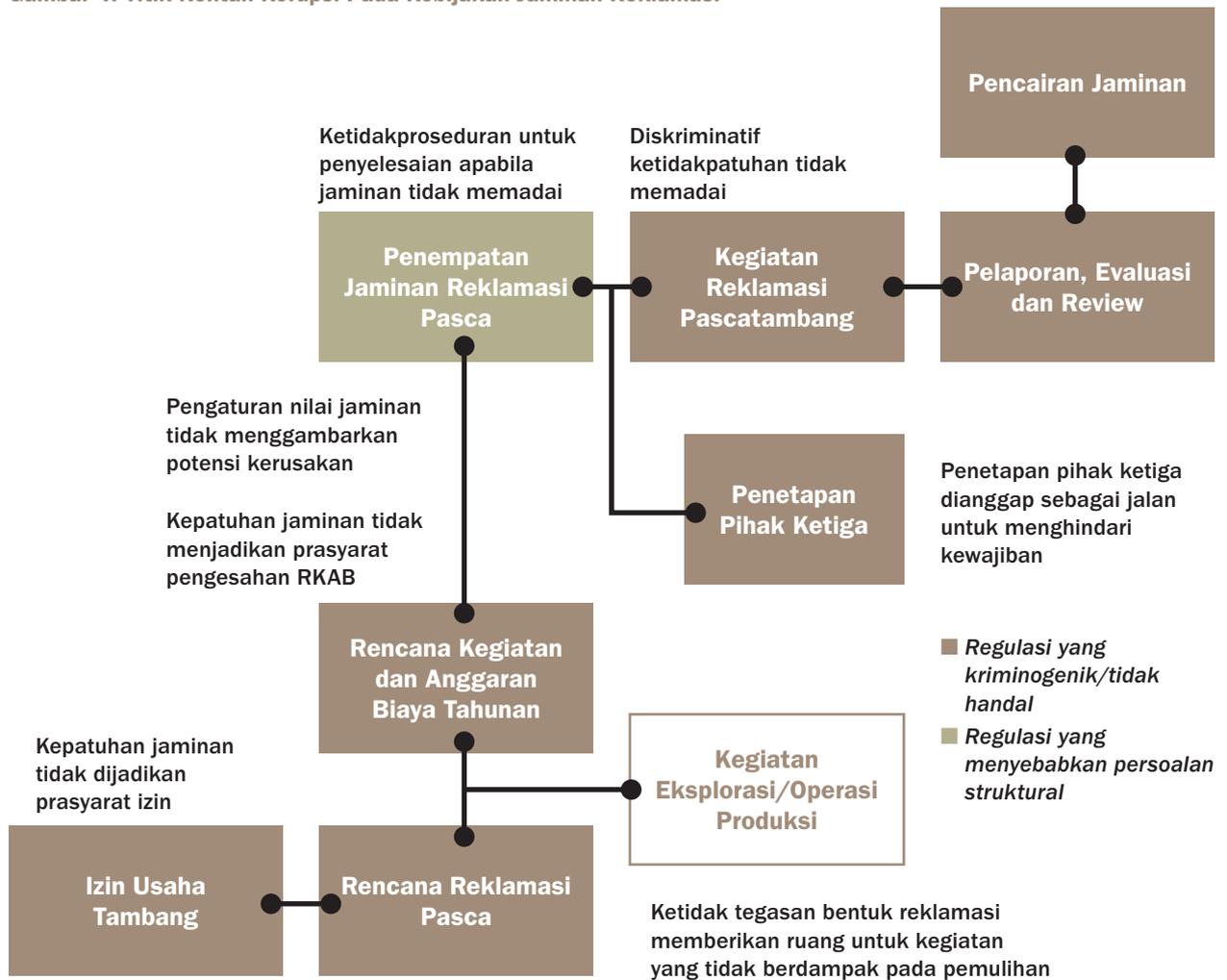
persoalan utama ini, mendapati ruang penghindaran dan terjadinya korupsi pada pengaturan kewajiban reklamasi dan pascatambang. Dampak negatif yang muncul dari aktivitas pertambangan tidak hanya didorong oleh ketidakpatuhan dari pemegang izin, namun juga disebabkan aturan yang memberikan kemudahan bagi pemegang izin melakukan penghindaran.

Analisis terhadap rantai nilai kegiatan reklamasi dan pascatambang menunjukkan adanya titik tahapan kegiatan yang bermasalah. Terbagi dalam dua kategori masalah yaitu, Pertama, regulasi yang kriminogenik atau tidak handal jika terjadi upaya penghindaran oleh pemegang izin. Kedua, regulasi yang menyebabkan persoalan struktural, berupa peraturan yang tidak bisa menyelesaikan jika terjadinya persoalan, atau peraturan yang memberikan kemungkinan pada para aktor yang terlibat untuk menciptakan diskresi negatif dan konflik kepentingan.

Hampir semua tahapan proses jaminan reklamasi dan pascatambang, diatur oleh regulasi yang tidak handal. Mulai dari tahapan mendapatkan izin, penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Biaya Tahunan (RKAB Tahunan), penyusunan Rencana Reklamasi dan Pascatambang, dan implementasinya, hingga penunjukan pihak ketiga. Bahkan tidak ada ketentuan yang mengatur, jika dana yang tidak ditempatkan tidak mencukupi kebutuhan reklamasi dan pascatambang. Tahapan yang paling rentan adalah pada penempatan jaminan reklamasi dan pascatambang, dimana persetujuan RKAB tidak didahului dengan penempatan jaminan, sehingga kegiatan pertambangan dapat berlangsung tanpa adanya kepatuhan tersebut.

Regulasi yang kriminogenik upaya penghindaran oleh pemegang izin.

Gambar 4. Titik Rentan Korupsi Pada Kebijakan Jaminan Reklamasi



TEMUAN 1. Mekanisme Perizinan Usaha Pertambangan Tidak Menguji Kepatuhan Penempatan Dana Jaminan Reklamasi dan Pascatambang

Baik di dalam usaha eksplorasi maupun operasi produksi, kegiatan reklamasi dan pascatambang merupakan kewajiban yang harus dipatuhi oleh pemegang izin. Dengan demikian, seharusnya pemerintah dapat mengetahui perilaku pemegang izin usaha pertambangan, berdasarkan kinerjanya dalam kegiatan eksplorasi. Apabila pemegang IUP eksplorasi gagal melakukan reklamasi, maka izinnya tidak dapat ditingkatkan menjadi IUP operasi produksi.

Kepmen ESDM 1796/2018 tentang

Pedoman Pelaksanaan Permohonan, Evaluasi, serta Penerbitan Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara, tidak memaksimalkan mekanisme perizinan sebagai instrumen penaaatan terhadap kepatuhan kewajiban kegiatan dan penempatan jaminan reklamasi dan pascatambang. Persyaratan teknis lingkungan untuk penerbitan izin, hanya mempertimbangkan dokumen rencana reklamasi yang diusulkan oleh perusahaan – tanpa memperhatikan kinerjanya. Perlakuan yang berbeda diatur terhadap perpanjangan IUP operasi produksi, yang juga memperhatikan laporan akhir kegiatan reklamasi. Akan tetapi, tidak jelas apakah kinerja reklamasi pada laporan akhir itu dapat menjadi pertimbangan utama untuk pengambilan keputusan perpanjangan perizinan.

Tabel 3. Persyaratan Teknis Lingkungan Hidup Dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan

IUP Operasi Produksi	IUP Operasi Produksi
Surat pernyataan bermeterai untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;	Laporan akhir pelaksanaan pengelolaan lingkungan termasuk reklamasi;
Dokumen lingkungan hidup dan persetujuannya yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;	Salinan bukti penempatan jaminan reklamasi;
Izin lingkungan kegiatan penambangan yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;	Salinan bukti penempatan jaminan pascatambang;
Dokumen rencana reklamasi dan rencana pascatambang.	Surat pernyataan bermeterai untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
	Dokumen lingkungan hidup dan persetujuannya yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
	Izin lingkungan kegiatan penambangan yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peluang melakukan evaluasi terhadap perizinan melalui mekanisme CnC, tidak digunakan oleh pemerintah untuk memaksakan kewajiban reklamasi tersebut. Aspek penilaian Peraturan Menteri ESDM 43/2015 mengabaikan kepatuhan kewajiban reklamasi sebagai prasyarat untuk mendapatkan status dan sertifikat CnC. Merujuk pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) 1/2019 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hanya 282 perusahaan yang telah menempatkan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang dari 4.726 perusahaan pemegang IUP. Sementara itu, 983 perusahaan yang hanya menempatkan jaminan reklamasi. Artinya, sekitar 72% pemegang IUP belum menempatkan jaminan reklamasi dan pascatambang⁵. Risiko kerusakan lingkungan akibat ketidakpatuhan ini dapat terlihat juga bahwa untuk perizinan yang bahkan akan segera berakhir, masih banyak pelaku

⁵ Laporan IHPS 1/2019 Badan Pemeriksa Keuangan

yang tidak patuh melaksanakan kewajiban reklamasi dan dana jaminannya. Setidaknya 189 IUP yang berakhir pada tahun 2018-2019 belum mematuhi kewajiban penempatan dana jaminan reklamasi tersebut⁶

TEMUAN 2. Tidak Memadainya Instrumen Pengawasan dan Pengendalian Terhadap Kewajiban Reklamasi dan Pascatambang Serta Penempatan Dana Jaminannya

Instrumen pengawasan dan pengendalian terhadap kewajiban reklamasi dan pascatambang sepenuhnya bergantung penilaian kinerja reklamasi dan pascatambang yang berujung pada pencairan atau penangguhan jaminan dan sanksi administratif. Kepmen ESDM 1827, mewajibkan setiap pelaku usaha memang diwajibkan untuk melaporkan kinerja perkembangan kegiatan reklamasi setiap

⁶ Ditjen Minerba 2018, Diolah

Lima provinsi dengan jumlah titik bekas tambang terbanyak adalah Kalimantan Timur (1.735 lubang), Kalimantan Selatan (814), Sumatera Selatan (163), Kalimantan Tengah (163), dan Jambi (59).

SUMBER: *Harian Kompas Edisi 13 Januari 2020*

tahun. Akan tetapi, peraturan itu tidak menjelaskan dengan terang bagaimana prosedur penilaian terhadap laporan dijalankan. Tidak ada misalnya, standar waktu, terhadap pemeriksaan kondisi lapangan. Apalagi, standar biaya dan mekanisme akuntabilitas publiknya. Selain persoalan

regulasi, masalah yang umum dikeluhkan dalam pengawasan kegiatan tersebut yaitu minimnya ketersediaan sumber daya manusia untuk Inspektur Tambang dan anggaran kegiatan pengawasan itu. Sedangkan fungsi pengawasan oleh Inspektur Tambang pun sangat luas – mulai dari aspek teknis pertambangan, hingga persoalan keselamatan dan lingkungan hidup.

Dalam ketentuan UU 4/2009, pelanggaran terhadap kewajiban reklamasi dan pascatambang dapat berujung pada pengenaan sanksi administrasi, baik terhadap IUP Eksplorasi maupun IUP Operasi Produksi. Namun jenis sanksi administrasi yang dibebankan sangat terbatas, yaitu peringatan tertulis, penghentian kegiatan, dan pencabutan izin. Padahal jenis sanksi administratif yang lain tersedia – misalnya denda, pengenaan uang paksa, maupun perintah untuk melaksanakan tindakan tertentu. Bahkan UU 4/2009 tidak mengatur kumulasi eksternal dengan aturan pidana, yang biasanya ditemukan dalam aturan pidana di bidang sumber daya alam.

Tabel 4. Sanksi Administratif Pemegang IUP Eksplorasi dan IUP Eksploitasi

IUP Eksplorasi	IUP Operasi Produksi
Sanksi administrasi dijatuhkan pada pemegang izin yang tidak:	Sanksi administrasi dijatuhkan pada pemegang izin yang tidak:
a. Menyampaikan rencana reklamasi tahap eksplorasi sesuai Dokumen Lingkungan Hidup;	a. Jaminan reklamasi tahap operasi produksi dan jaminan Pascatambang sesuai dengan penetapan Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya;
b. Menempatkan jaminan reklamasi tahap eksplorasi sesuai dengan penetapan Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya;	b. Rencana reklamasi tahap operasi produksi secara periodik;
c. Melaksanakan reklamasi tahap eksplorasi;	c. Reklamasi tahap operasi produksi dan Pascatambang;
d. Melaporkan pelaksanaan reklamasi tahap eksplorasi;	d. Pelaksanaan reklamasi tahap operasi produksi dan pascatambang,
e. Rencana reklamasi tahap operasi produksi pada saat mengajukan permohonan peningkatan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi; dan	
f. Rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan peningkatan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi,	

Hingga kini air dari lubang tambang yang ditinggalkan PT Multi Harapan Utama masih digunakan oleh masyarakat untuk mandi dan mencuci. Padahal, berdasarkan uji laboratorium, air tersebut tidak layak dikonsumsi.

SUMBER: *Investigasi Majalah Tempo, "Lubang Maut Sisa Tambang" (8/5/2017).*

TEMUAN 3. Pengaturan Mengenai Kewajiban Reklamasi dan Pascatambang Tidak Diarahkan Untuk Menjadi Bagian Dari Aktivitas Usaha

Dalam Permen ESDM No 26/2018 RKAB adalah rencana kerja dan anggaran biaya tahun berjalan pada kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang meliputi aspek pengusahaan, aspek teknik, dan aspek lingkungan. Setiap tahunnya, pemegang izin/kontrak harus menyusun RKAB dan mendapatkan persetujuan dari pemberi izin, baru perusahaan tersebut dapat melaksanakan kegiatannya. Rencana reklamasi meski merupakan dokumen yang berbeda, tetap harus termasuk di dalam RKAB⁷. Namun terbalik, RKAB dapat disetujui sebelum jaminan reklamasi ditempatkan sehingga penghindaran menempatkan jaminan reklamasi dapat dilakukan dan kegiatan pertambangan terus dapat berjalan. Jika alur prosesnya dibalik, dimana kewajiban penempatan jaminan reklamasi menjadi salah satu prasyarat diterbitkannya RKAB maka, tingkat kepatuhan atas jaminan

⁷ Lampiran Kepmen ESDM 1827/2018 "Penempatan Jaminan Reklamasi tahap Eksplorasi/Produksi dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak rencana kerja dan anggaran biaya tahap Eksplorasi disetujui oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya"

reklamasi akan tinggi, karena tanpa penempatan tersebut kegiatan pertambangan tidak akan dapat dilakukan.

Persoalan ini menunjukkan bahwa kewajiban reklamasi dan pascatambang, seolah tidak tegas diatur sebagai bagian dari aktivitas usaha yang harus dijalankan. Berbagai ketentuan mengatur peluang untuk menghindari kewajiban tersebut, termasuk dalam Permen LHK 27/2018 Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang memberikan peluang untuk menunda pelaksanaan kewajiban. Hal ini membuat pelaksanaan reklamasi dan pascatambang di dalam kawasan hutan pun progresnya sangat buruk. Dari analisis spasial terhadap delapan konsesi PKP2B generasi I pada tahun 2019 ditemukan 87.307 Ha luas lubang tambang yang belum direklamasi, meski akan berakhir sekitar 2 tahun dari analisis ini dilakukan. Dari analisis ini juga ditemukan dugaan pelanggaran. Terdapat 23.551 ha lubang tambang di kawasan hutan dalam konsesi tanpa izin pinjam pakai kawasan hutan.

Merujuk pada Ketentuan Kepmen ESDM 1827 tahun 2018 Pelaksanaan Reklamasi tahap Operasi Produksi dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender setelah tidak ada kegiatan pada lahan terganggu. Sama halnya dengan Permen LHK No 27/2018 yang menyebutkan pelaksanaan reklamasi dan revegetasi pada kawasan hutan dilakukan tanpa menunggu selesainya jangka waktu IPPKH. Kedua peraturan ini menjelaskan bahwa reklamasi dapat dan wajib dilakukan tanpa menunggu berakhirnya masa izin atau kontrak. Namun, peraturan mengenai jaminan reklamasi tidak menyebutkan bahwa perencanaan reklamasi yang telah disusun di dalam RKAB harus dilaksanakan pada tahun tersebut, sehingga masih terbuka ruang gugurnya melakukan reklamasi dengan segera pada lahan yang terganggu.

Tabel 5. PKP2B yang Segera Berakhir

No	Nama Perusahaan	Kontrak Berakhir
1	Adaro Indonesia, PT	01/10/2022
2	Arutmin Indonesia, PT	01/11/2020
3	Berau Coal, PT	26/04/2025
4	Kideco Jaya Agung, PT	13/03/2023
5	Kaltim Prima Coal, PT	31/12/2021
6	Multi Harapan Utama, PT	01/04/2022
7	Kendilo Coal Indonesia, PT	13/09/2021
8	Tanito Harum, PT	14/01/2019

Ruang menghindari kewajiban reklamasi pada wilayah IPPKH juga dibuka dengan memungkinkan penyelesaian menyelesaikan kewajiban reklamasi dan revegetasi, pasca selesainya izin, dengan penerbitan perpanjangan IPPKH oleh menteri dengan jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun untuk menyelesaikan kewajiban. Bukannya memberikan sanksi, peraturan ini memberikan ruang penundaan pelaksanaan reklamasi.

TEMUAN 4. Pengaturan Mengenai Cakupan Kegiatan Reklamasi Memberikan Ruang Untuk Perhindaran Kewajiban Untuk Pengembalian Pada Kondisi Lingkungan Awal

Dalam Lampiran Kepmen 1827 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang Serta Pasca Operasi Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, disebutkan bahwa:

“Program Reklamasi tahap Operasi Produksi dapat dilaksanakan dalam bentuk revegetasi dan/atau peruntukan lainnya yang terdiri atas: a) area permukiman; b) pariwisata; c) sumber air; atau d) area pembudidayaan.”

Rumusan lubang tambang dalam peraturan ini menetapkan kewajiban reklamasi di area lubang tambang dapat menjadi area pemanfaatan/peruntukan lain. Jika dimaksudkan sebagai pengalihan kewajiban reklamasi maka tidak dapat dipungkiri bahwa sesungguhnya ketentuan tersebut merupakan rumusan keliru.

Frasa ‘... sesuai dengan peruntukannya⁸’ dalam penjelasan pengertian reklamasi, ternyata pada tingkat praktik diartikan secara berbeda oleh pemerintah

⁸ Permen ESDM No 26 Tahun 2018 Pasal 1 ayat 12 “Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan Usaha Pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.”

daerah dan pemegang izin. Bekas galian tambang batubara yang mmenyisakan genangan air pada kedalaman tertentu tidak direklamasi tetapi diusulkan menjadi kegiatan lain, diantaranya untuk area wisata, penampungan air, dan kegiatan lainnya.

Tafsir seperti ini diterima cukup baik oleh para penambang, karena prinsip reklamasi dirumuskan bahwa penambang “menempatkan kegiatan pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya”. Kondisi ini memberikan ruang penghindaran kewajiban mereklamasi lubang tambang. Pengaturan merubah kewajiban reklamasi menjadi area penggunaan mengaburkan tujuan dari kewajiban reklamasi yaitu mengembalikan kondisi lingkungan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Perubahan peruntukan kawasan sebagai konsekuensi dari ketidakmampuan melakukan penutupan bekas galian (lubang tambang) akan menjadi pembenaran, bagi para penambang untuk tidak melakukan reklamasi.

Tafsir peruntukan lain ini terbukti dijadikan dalih menghindari kewajiban reklamasi. Kolam bekas tambang banyak digunakan untuk sumber irigasi dan air bersih, bahkan juga digunakan sebagai kolam budi daya ikan. Di Samarinda dan Kutai Kartanegara, pelaku pertambangan hanya mengajukan permohonan peruntukan dengan memasang pompa dan mendirikan toilet di sekitar lubang tambang⁹.

PT Belengkong Mineral Resources di Kutai Barat yang meninggalkan delapan lubang bekas tambang, tidak menutup dengan alasan warga setempat hendak memanfaatkan lubang tambang sebagai sumber air dan kolam ikan. PT Belengkong tidak melakukan reklamasi dan tidak mengambil dana jaminan reklamasi¹⁰. Peruntukan dana reklamasi pun kemudian menjadi

⁹ Investigasi Majalah Tempo, Edisi 8 Mei 2017 “Lubang Maut Sisa Tambang”

¹⁰ Ibid

Tabel 6. Ragam Instrumen Kebijakan Pendanaan Lingkungan

Instrumen Kebijakan	Basis Perhitungan	Pembebanan	Prasyarat
Pajak dan retribusi serta anggaran pendapatan dan belanja negara	Rencana anggaran kerja pemerintah	Pemerintah, bagian dari urusan pemerintah atau layanan publik	Pengalokasian anggaran oleh pemerintah
Pungutan dan denda terhadap pencemar	Berdasarkan kerusakan yang terjadi	Pelaku usaha, risiko dari kegiatan usaha dan alat pemaksa kewajiban pemulihan	Dilakukannya penegakan hukum dan pembuktian di muka sidang
Asuransi kerugian lingkungan	Formula risiko	Pelaku usaha, risiko dari kegiatan usaha	Performa pelaku usaha
Dana jaminan	Beban yang diperlukan untuk melakukan pemulihan berdasarkan formula tertentu	Pelaku usaha, alat pemaksa untuk kewajiban pemulihan	Performa pelaku usaha
Royalti	Formula tarif	Pemerintah, bagian dari urusan pemerintah atau layanan publik	Pengalokasian anggaran oleh pemerintah
Dana internasional	Kepentingan Internasional	Entitas internasional	Performa

tidak jelas oleh karena berubah menjadi dana pengembangan kegiatan pariwisata, atau dana jaminan penyediaan air. Bahkan, penempatan dana jaminan reklamasi dianggap sebagai bentuk sudah terlaksananya kewajiban dari perusahaan untuk melakukan reklamasi dan pascatambang.

TEMUAN 5. Pengaturan Dana Jaminan Tidak Didesain Sebagai Instrumen Untuk Jaminan Perlindungan Lingkungan

Jika didedahkan maknanya secara sederhana, jaminan reklamasi dan pascatambang pada dasarnya merupakan bentuk dana jaminan lingkungan (*environmental guarantee funds*), terhadap kegiatan ekstraktif pertambangan mineral dan batubara. Jaminan adalah satu dari berbagai ragam instrumen kebijakan, lazimnya digunakan sebagai alat untuk mengelola lingkungan hidup¹¹ yang sifatnya preventif. Sifat kebijakan ini,

¹¹ Sigit Santosa, 2005. *Pembiayaan Pengelolaan Lingkungan dan Penghitungan Sumber Daya Alam: Upaya Dalam Menjaga Kualitas Lingkungan*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Sebelas Maret.

mengasumsikan bahwa kegiatan usaha yang dilakukan sudah pasti memiliki dampak berupa rusaknya lingkungan. Dengan demikian, perlu dilakukan tindakan tertentu guna memastikan pengelolaan dan pemulihan terhadap kerusakan lingkungan dilakukan.

Kekhususan dana jaminan dibandingkan dengan instrumen kebijakan lainnya, terletak pada pembebanan biaya terhadap pemulihan kerusakan ini secara langsung pada pelaku usaha atau pelaksana kegiatan. Memang, sudah diterima umum bahwa risiko kerusakan lingkungan seharusnya ditanggung oleh pelaku yang menyebabkan kerusakan, bukan oleh masyarakat umum, sebagaimana prinsip pencemar membayar. Akan tetapi, berbeda dengan pendanaan atau sanksi pemulihan yang mensyaratkan pembuktian terjadinya kerusakan dan kausalitas tindakan dengan terjadinya kerusakan. Dana jaminan, dalam hal ini jaminan reklamasi dan pascatambang, sudah langsung mengasumsikan bahwa kegiatan usaha itulah yang punya dampak terhadap kerusakan lingkungan.

Tabel 7 Perusahaan Pemegang IUP Batubara (terluas) yang Belum Menempatkan Jaminan Reklamasi (per juli 2018)

NO	NAMA PERUSAHAAN	JENIS IUP	LUAS	PROVINSI
1	PT. BUKIT ASAM (PERSERO) TBK	OPERASI PRODUKSI	18.230	RIAU
2	PT. BORNEO PRIMA	OPERASI PRODUKSI	15.000	KALIMANTAN TENGAH
3	PT. PUSAKA TANAH PERSADA	OPERASI PRODUKSI	15.000	KALIMANTAN TENGAH
4	PT. NUSANTARA SANTAN COAL	OPERASI PRODUKSI	14.990	KALIMANTAN TIMUR
5	PT. BARA INTERNATIONAL	OPERASI PRODUKSI	14.990	KALIMANTAN TENGAH
6	PT. HANSON ENERGI BATURAJA	OPERASI PRODUKSI	14.990	SUMATERA SELATAN
7	PT. BUMI BARITO MINERAL	OPERASI PRODUKSI	14.980	KALIMANTAN TENGAH
8	PT. ERABARA PERSADA NUSANTARA	OPERASI PRODUKSI	14.980	KALIMANTAN TIMUR
9	PT. SUMBER DAYA PERSADA	OPERASI PRODUKSI	14.940	SUMATERA SELATAN
10	PT. DAYA BUMINDO KARUNIA	OPERASI PRODUKSI	14.800	KALIMANTAN TENGAH

Tabel 8. Perusahaan Pemegang IUP Batubara (terluas) yang Telah Berakhir 2018/2019 Namun Belum Menempatkan Jaminan Reklamasi per Juli 2018

NO	NAMA PERUSAHAAN	JENIS IUP	LUAS	PROVINSI
1	PT. MEGAPURA PRIMA INDUSTRI	OPERASI PRODUKSI	8.587	PAPUA BARAT
2	PT. KARYA PERMATA PRIMA	OPERASI PRODUKSI	6.350	KALIMANTAN TIMUR
3	PT. OGAN ENERGI	OPERASI PRODUKSI	4.000	SUMATERA SELATAN
4	PT. GEOBARA KARUNIA CIPTA LESTARI	OPERASI PRODUKSI	3.219	KALIMANTAN TIMUR
5	PT. BUANA TAMBANG JAYA	OPERASI PRODUKSI	3.000	RIAU
6	PT. BUKIT ASAM (PERSERO) TBK	OPERASI PRODUKSI	2.935	SUMATERA BARAT
7	PT. MITRA TALA	OPERASI PRODUKSI	2.659	KALIMANTAN TENGAH
8	PT. SARANA PUTRA PERDANA	OPERASI PRODUKSI	1.063	KALIMANTAN TENGAH
9	PT. BUDIINDAH MULIA COAL	OPERASI PRODUKSI	686,0	RIAU
10	PT. LAIS COAL MINE	OPERASI PRODUKSI	789,4	SUMATERA SELATAN

SUMBER: Kementerian ESDM

Maksud utama pembuat kebijakan jaminan reklamasi dan pascatambang tidak terlihat dengan jelas dalam berbagai aturan, termasuk Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Ketentuan mengenai jaminan reklamasi dan pascatambang dalam undang-undang itu dibahas selintas, dalam 4 (empat) pasal yang keseluruhannya dapat dimaknai dengan pesan bahwa pemegang IUP Operasi Produksi wajib menyediakan dana jaminan reklamasi. Bahkan, definisi reklamasi itu sendiri tidak dijelaskan dengan gamblang, kecuali selipan dalam penjelasan Pasal

70 yang memosisikan reklamasi sebagai bagian dari kegiatan pemulihan dalam pengelolaan lingkungan hidup untuk kegiatan pertambangan.

Ketentuan lebih rinci mengenai reklamasi diatur dalam PP 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang, yang diantaranya mengatur mekanisme pembayaran dana jaminan reklamasi dan pascatambang, termasuk pencairan dan penggunaannya. Pengaturan-aturan itu koheren dengan aturan bentuknya umumnya, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan

Tabel 9. Perbandingan Biaya Reklamasi Antara PT Bukit Asam dan PT Tanito Harum

Perusahaan	Bukit Asam	Tanito Harum
Biaya Reklamasi	159 juta per hektar	37 juta per hektar

dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Di undang-undang tersebut, aturan mengenai dana jaminan diposisikan sebagai salah satu instrumen insentif ekonomi lingkungan, yang disiapkan oleh suatu usaha atau kegiatan untuk pemulihan kualitas lingkungan hidup yang rusak karena kegiatannya¹².

Melihat bentuk itu dan beberapa contoh di sektor lainnya, dana jaminan reklamasi dan pascatambang diarahkan pada 2 (dua) tujuan besar. Pertama, jaminan reklamasi dan pascatambang diarahkan mekanisme insentif untuk memastikan pelaku usaha menjalankan kewajibannya dalam pemulihan lingkungan akibat kegiatan usaha pertambangan. Kedua, jaminan reklamasi dan pascatambang juga menjadi sumber alokasi keuangan bagi pemerintah untuk melakukan pemulihan, dalam hal pelaku usaha tidak menjalankan kewajibannya. Asumsinya, oleh karena itu, dana jaminan reklamasi dan pascatambang dapat menjawab dengan risiko kerusakan lingkungan yang terjadi akibat kegiatan usaha. Secara prinsip, bagi pelaku usaha pertambangan, pembebanan dana jaminan reklamasi dan pascatambang juga menjadi menginternalisasi kerusakan lingkungan hidup yang selama ini dipahami sebagai eksternalitas kegiatan usaha. Kebijakan ini dapat diperkirakan akan gagal, apabila pengaturan yang tersedia justru tidak dapat memenuhi asumsi tersebut.

Persoalannya, tidak satupun dari ketentuan hukum yang tersedia mengindikasikan bahwa dana jaminan tadi memang

¹² Penjelasan Pasal 43 ayat (2) huruf a UU 32/2009.

ditujukan untuk menjawab risiko kerusakan lingkungan yang terjadi. Meski rencana reklamasi dan pascatambang harus sesuai dengan dokumen lingkungan hidupnya, penetapan jaminan hanya mempertimbangkan 2 (dua) hal, yaitu (1) kinerja pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi, dan/atau (2) kemampuan keuangan pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi¹³. Persoalan ini dapat dilihat dari senjangnya penetapan biaya jaminan antara perusahaan pelaku usaha pertambangan. Kesenjangan ini tidak hanya berarti bahwa perhitungan jaminan terlalu longgar, tetapi juga di sisi lain memberikan kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian nilai jaminan dengan potensi kerusakan lingkungan yang terjadi. Sebagai tambahan, aturan-aturan itu juga tidak dapat menjelaskan prosedur yang harus ditempuh apabila dana jaminan yang ditempatkan nilainya tidak dapat memenuhi kebutuhan pemulihan kondisi lingkungan seperti sediakala.

Perlu dicatat juga meski dalam definisinya masuk ke dalam cakupan keuangan negara, pengelolaan dan pengaturan terhadap jaminan reklamasi belum diposisikan sebagai keuangan negara. Apabila Pasal 2 huruf h UU 17/2003 digunakan¹⁴, maka seharusnya penggunaan dan akuntabilitasnya juga disesuaikan dengan mekanisme pertanggungjawaban sebagaimana anggaran belanja negara. Pemosisian dana jaminan dalam mekanisme anggaran negara akan memberikan fleksibilitas bagi negara untuk mengelola risikonya dengan lebih sistematis, terutama mengingat juga bahwa banyak perusahaan lebih memilih untuk melepaskan jaminannya ketimbang melaksanakan kegiatan reklamasi dan pascatambang.

¹³ Lampiran VI Kepmen 1827/2018.

¹⁴ "Keuangan dalam Pasal 1 angka 1, meliputi... h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.."

