

HAMBATAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA
PADA PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA

*CONSTRAINTS IN THE PENAL LAW ENFORCEMENT ON FORESTRY
MANAGEMENT IN INDONESIA*

DISERTASI



OLEH:

SADINO
NPM: 2008822002

PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
2010

HAMBATAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA
PADA PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA

*CONSTRAINTS IN THE PENAL LAW ENFORCEMENT ON FORESTRY
MANAGEMENT IN INDONESIA*

OLEH:
SADINO
NPM: 2008822002

PERSETUJUAN DISERTASI:

PROMOTOR:
PROF. DR. SOEDJONO DIRDJOSISWORO, SH, MM

KO-PROMOTOR:
PROF. (EM) DR. LILI RASJIDI, SH, S.SOS, LL.M.

PENGUJI:
PROF. DR. PAULUS EFFENDI LOTULUNG, SH

PENGUJI:
PROF. DR. B. ARIEF SIDHARTA, SH

PENGUJI:
PROF. DR. DWIDJA PRIYATNO, SH, MH

ABSTRAK

Permasalahan penegakan hukum saat ini menjadi pembicaraan oleh seluruh rakyat Indonesia, baik itu para pimpinan Negara maupun masyarakat biasa. Pandangan yang sama menyatakan bahwa penegakan hukum di Indonesia menunjukkan kukurang-berhasilan atau dapat dikatakan mengalami kegagalan. Keprihatinan atas penegakan hukum berlangsung terus-menerus dan kadang kesulitan untuk memulai darimana langkah penegakan hukum dijalankan. Dapat dinilai dalam penegakan hukum saat ini masih mengejar kepada produk legislasi dengan menciptakan berbagai peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk menjalankan hukum tidak cukup hanya mengacu kepada produk legislasi tetapi juga bagaimana melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut. Hampir di setiap bidang kehidupan di Indonesia telah diatur dengan peraturan perundang-undangan tidak terkecuali di dalam pengelolaan sumber daya hutan. Begitu pentingnya sumberdaya alam berupa hutan, maka sejak tahun 1967 telah dikeluarkan undang-undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, selanjutnya untuk menjalankan undang-undang tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah. Sangat erat kaitannya sumber daya hutan tersebut harus dijaga dan dilindungi dari perusakan hutan. Maka diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang tidak hanya mengatur secara hukum administrative tetapi juga ada pengaturan sanksi pidana bagi pelanggarnya. Konsekuensi dari pengaturan sanksi pidana tersebut diperlukan aparat penegak hukum, sarana prasara hukum yang harus disiapkan. Paradigma pengelolaan hutan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, maka Pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya serta Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang diharapkan dapat menutup kelemahan peraturan perundang-undangan sebelumnya. Kebijakan legislasi tersebut ternyata belum menunjukkan suatu keberhasilan penegakan hukum karena dalam mengelola kawasan hutan ternyata banyak berbenturan dengan kepentingan lain, seperti belum adanya pemantapan wilayah hutan di seluruh Indonesia, proses penetapan kawasan hutan hanya melalui penunjukan (di atas peta), internal kehutanan yang tidak sinkron, usaha pertambangan, energi, masyarakat adat terkait dengan hukum adat, otonomi daerah, pemekaran wilayah, penataan ruang, over cutiing, politik hukum pengelolaan hutan yang selalu berubah. Akibatnya pengaturan sanksi pidana yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan kehutanan mengalami kegagalan. Bukti kegagalan tersebut adalah pembalakan hutan saat ini amsih berlangsung terus-menerus dengan luasan hutan rusak per tahun lebih dari 1 juta hektar. Proses peradilan kejahatan kehutanan juga tidak berhasil dari sisi penerapan hukumnya. Dengan demikian regulasi ke depan tentunya perlu adanya perubahan-perubahan dengan memperhatikan kegagalan penegakan hukum yang sudah berjalan dengan tidak hanya menekankan pada hukum administrasi dan hukum pidana tetapi juga harus menggunakan instrument hukum lain yang relevan.

ABSTRACT

Law enforcement problems currently being discussed by all the Indonesian people, both State and community leaders. A similar view states that law enforcement in Indonesia showed less success or experiences failure. Concern over law enforcement is continuous and sometimes it is difficult to start from where law enforcement measures are implemented. Law enforcement can still be chased to pursue the legislation to make a variety of legislation products, whereas, to execute the law is not enough to only refer to the legislation product but also how to implement such legislation. Almost every sphere of life in Indonesia has been governed by legislation there is no exception in the management of forest resources. Due to the importance of natural resources like forests, laws have been issued since 1967 with basic provisions on forestry, and executing the law is government regulation. The forest resources must be preserved and protected from the destruction. Legislations are needed not only administrative law regulations but also setting criminal penalties for the violators. The consequences of setting criminal sanction are necessary law enforcement apparatus; legal infrastructure facilities must be prepared. The paradigm of forest management is to achieve sustainable forests; the government has passed legislations concerning the consequences of setting conservation of Natural Resources and Ecosystems, and the Law No. 41 of 1999 on forestry is expected to cover the weaknesses of previous legislations. The mentioned legislation policy has yet to show a law enforcement success in managing the forest resources because apparently there is a lot of conflict with other interests, such as the lack of stabilization of forest areas throughout Indonesia, the process of setting forest areas by appointment only (on the map), internal forestry is not synchronous, mining, energy, related to indigenous customary law, local autonomy, division of changing. Consequently the criminal sanctions provided for in the forestry laws and regulations have failed. Evidence of such failure is the forest logging that it still ongoing with the damaged forest per year of more than one million hectares. Forestry crimes court processes did not work either from the application of the law. Thus, the future regulations need changes to the attention of law enforcement failures that have been running with not only emphasis on the administrative law and the criminal law but should also use other relevant legal instrument.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan doa syukur kehadirat Allah SWT, penulis dengan keterbatasan-keterbatasan pada akhirnya dapat menyelesaikan Disertasi ini, yang berjudul “Hambatan Penegakan Hukum Pidana Pada Pengelolaan Hutan Di Indonesia”.

Keinginan penulis untuk melakukan penelitian dan diwujudkan dalam bentuk Disertasi ini adalah karena dorongan dari penulis yang berkeinginan untuk mempelajari lebih jauh tentang pentingnya literature hukum, khususnya yang terkait dengan pengelolaan hutan di Indonesia. Terkait dengan pengelolaan hutan ternyata produk hukum yang ada saat ini ditengarai dilahirkan dari produk politik yang sifatnya sangat sektoral kehutanan semata dan memandang sektor lain adalah terpisah dari lahan kawasan hutan, Tentunya hal ini menjadi permasalahan di masa lalu, saat ini dan masa yang akan datang jika tidak mendapatkan perhatian secara menyeluruh. Seperti yang terlihat saat ini, dimana perkembangan masyarakat yang begitu cepat dengan kebutuhan yang sangat tidak terbatas tentunya membutuhkan tempat tinggal dan tempat mencari nafkah untuk kelangsungan hidupnya, sedangkan semua di permukaan bumi di Indonesia sudah terbagi ke dalam kawasan hutan produk penunjukan yang sepihak..

Negara juga sangat membutuhkan pendapatan dari sumber daya alam yang dimilikinya untuk menjalankan roda pemerintahan dan melakukan pembangunan, baik itu yang berasal dari hasil sumber daya alam hutan, tambang, laut dan lainnya. Politik hukum pengelolaan hutan tidak terlepas dari itu semua. Bahkan sumber daya alam hutan di masa lalu ditargetkan sebagai penyumbang devisa Negara yang sangat besar jumlahnya. Akibatnya hutan dibagi-bagi dalam beberapa jenis kawasan hutan dan hutan dieksploitasi tanpa mengantisipasi dengan cara menciptakan peraturan perundang-undangan yang sifatnya universal.

Penetapan kawasan hutan oleh Pemerintah dengan dasar Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan dan penetapan atau penunjukan kawasan hutan yang berpedoman pada Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah menunjukkan kegagalan Pemerintah dalam menentukan luasan kawasan hutan yang sesungguhnya. Ketidakjelasan tentang posisi dan kedudukan hukum kawasan hutan tersebut mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi semua pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Kepastian hukum tentang kawasan hutan saat ini hanya mendasarkan kepada keberlakuan yuridikal tetapi mengabaikan keberlakuan faktual dan sosiologikal. Penentuan kawasan hutan yang hanya dilakukan di atas peta di masa lalu dan tidak disertai dengan pemantapan kawasan hutan, maka akibatnya permasalahan hukum akan terus terjadi. Sejak era reformasi digulirkan hutan semakin tertekan dan sering kali malah menjadi sengketa antara masyarakat dengan penguasa dalam hal ini Pemerintah.

Dengan memperhatikan tidak adanya kepastian kawasan hutan di Indonesia, maka sangat sulit penegakan hukum, khususnya hukum pidana yang terkait dengan hutan dapat berjalan efektif. Meskipun sudah ada ketentuan hukum yang mengatur tentang sanksi pidana kehutanan di dalam Undang-undang Kehutanan pada kenyataannya tidak banyak mengurangi terjadinya degradasi dan deforestasi hutan di Indonesia. Tentunya perlu dilakukan koreksi terhadap program utama di dalam konsep pengelolaan hutan di Indonesia untuk tercapainya asas pengelolaan hutan yang lestari

dan berkeadilan. Di dalam pengelolaan hutan harus selalu memperhatikan aspek ekologi, ekonomi dan aspek sosial. Dalam mewujudkan tujuan pengelolaan hutan tersebut tentunya Pemerintah perlu melakukan koreksi terhadap tata kelola atas hutan yang selama ini dilakukan dan berupaya menciptakan peraturan perundang-undangan yang menghormati kepentingan masyarakat secara keseluruhan agar penegakan hukum dalam pengelolaan hutan dapat dijalankan dengan baik.

Akhirnya tak ada kesempurnaan pada diri penulis sebagai manusia. Untuk itu, atas kekurangan dari substansi, dalam disertasi ini Penulis akan dengan senang hati akan menerima kritik dan saran yang membangun untuk dapat dilakukan koreksi dan perbaikan.

Penulis menyadari penelitian disertasi ini tidak akan terselesaikan tanpa bimbingan dan arahan yang tiada henti-hentinya dari tim promotor. Untuk itu penulis tak lupa menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. Soedjono Dirdjosisworo, SH,MM, selaku Promotor dan Prof. Dr. H. Lili Rasjidi, SH, S.Sos. LL.M, selaku ko-promotor yang ditengah-tengah kesibukannya masih tetap memberikan dorongan dan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada yang terhormat Prof. Dr. Dwija Priyatno, SH.,MH, Prof. B. Arief Sidharta, SH dan Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulong, SH yang telah bersedia menjadi penguji di dalam proses tersusunnya disertasi ini sampai dengan selesai. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa hanya atas dedikasi dan dorongan yang kuat dari promotor dan penguji akhirnya disertasi ini dapat diselesaikan.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat;

1. Rektor Universitas Katolik Parahyangan Bandung dan jajarannya;
2. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung;
3. Seluruh staf Pengajar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung
4. Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Universitas Katolik Parahyangan Bandung, khususnya Pak Dudu, Pak Romly, Ibu Petra Gunawan, bapak Saragih dan Pak Doddy.
5. Istri dan anak-anak yang telah mengorbankan segalanya bagi penyelesaian disertasi ini.
6. Dan tak lupa orang-orang tua kami yang tak henti-hentinya mendoakan akan keberhasilan penulis dalam penyelesaian disertasi ini;
7. Rekan-rekan dan handai taulan yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah membantu memberikan data-data dan bahan-bahan yang diperlukan di dalam penyelesaian disertasi ini.

Penulis sangat berharap disertasi ini bermanfaat bagi diri penulis dan berguna pula bagi pengembangan ilmu hukum umumnya dan khususnya yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam hutan dan juga pengembangan ilmu pengetahuan. Tentunya penulis sangat mengharapkan kritik, masukan, saran, sanggahan dan koreksi oleh semua pihak.

Bandung, Juni 2010

SADINO

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Identifikasi Masalah	23
C. Tujuan Penelitian	24
D. Kegunaan Penelitian	24
1. i Teoritis	25
2. Segi Praktis	25
E. Kerangka Pemikiran	25
F. Metode Penelitian	42
BAB II. HUKUM KEHUTANAN DI INDONESIA DAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN KEHUTANAN	51
A. Pengertian, Ruang Lingkup, dan perkembangan Hukum Kehutanan.....	51
1. Pengertian Hutan menurut UU No. 5 Tahun 1967.....	53
2. Hutan dan Kawasan Hutan Menurut UU No. 41 Th 1999.....	56
3. Kondisi Hutan Indonesia Setelah UU No. 41 Tahun 1999 ...	58
B. Pengaturan Hukum Kehutanan Di Indonesia.....	60
1. Kaidah Hukum Kehutanan	61
2. Keberlakuan Hukum dan Hukum Kehutanan	63
C. Asas Hukum Kehutanan	68
1. Asas Hukum Kehutanan di dalam UU No. 41 Tahun 1999 ...	70
2. Prinsip <i>Good Governance</i> dalam Pengelolaan Hutan	72
3. Asas Keadilan Dalam Pengelolaan Hutan	73
a. Keadilan Menurut Roscoe Pound	74

b. Keadilan Menurut Gustav Rudbruch	78
c. Keadilan Menurut Adam Smith	80
d. Keadilan Menurut L.J. van Apeldoorn	83
e. Keadilan Menurut Jeremy Bentham	84
f. Keadilan Menurut John Rawls.....	86
g. Keadilan Lingkungan.....	87
4. Asas Lestari/Keberlanjutan Dalam Pengelolaan Hutan	97
D. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Peraturan Perundang- undangan Kehutanan di Indonesia.....	104
1. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana.....	104
2. Pendekatan Hukum Pidana Administrasi Dalam Hukum Kehutanan	114
3. Tindak Pidana Kehutanan di Indonesia.....	119
a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 Pasal 19 ayat (1) dan PP No. 28 Tahun 1985.....	121
b. Sanksi Pidana Menurut Ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1990.	126
c. Sanksi Pidana Kehutanan yang Diatur UU No. 41Tahun 1999	128
BAB III. HAMBATAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA PADA PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA.....	134
A. Kebijakan Legislasi Dalam Undang-Undang Kehutanan	134
B. Hambatan Undang-undang Kehutanan dengan Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam lainnya.....	174
1. Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung yang tidak konsisten.....	176
2. Kawasan Hutan dipergunakan untuk Kegiatan Usaha Pertambangan	179
C. Hambatan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pemekaran Daerah/Wilayah	186
1. Kewenangan Menteri Kehutanan	190
2. Kewenangan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral	192

3. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi	195
4. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	197
D. Hambatan dengan Undang-Undang Penataan Ruang	199
1. Batas Kawasan Hutan dari Proses Penunjukan yang tidak jelas	201
2. Tumpang Tindih dalam Pemberian izin Kawasan Hutan.....	201
3. Berlakunya Undang-undang Penataan Ruang yang baru	202
4. Penyelesaian Tata Ruang dan Kawasan Hutan Nasional.....	203
5. Penetapan Sebuah Kawasan Yang Sebelumnya Tidak Masuk Kawasan Hutan	204
E. Internal Dalam Departemen Kehutanan	208
F. Hambatan Undang-Undang Kehutanan dengan Hukum Adat dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	212
1. Hak Masyarakat Adat Dalam Peraturan Perundang- Undanguan Indonesia	212
2. Berbagai Undang-Undang Yang Mengatur Hak Masyarakat Adat	216
a. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria	216
b. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa	218
c. UU No. 10 tahun 1992 tentang Kependudukan dan Keluarga Sejahtera.....	220
d. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.	220
e. Undang-undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.....	221
f. UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.	222
g. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.	225
h. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	225
i. UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya	226
3. Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah yang mengatur Hak Masyarakat Adat	227
a. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. ..	227

b.	PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.	228
c.	Keputusan Menteri kehutanan No. 251/Kpts-II/II/1993 tentang Ketentuan Hak Pemungutan Hasil Hutan Oleh Masyarakat Hukum Adat.	229
d.	Keputusan Menteri Kehutanan No. 252 Tahun 1993 Tentang Kriteria dan Indikator Pengelolaan Hutan Lestari.	229
e.	Peraturan Mendagri No. 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-Kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah.	230
f.	Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan.	231
g.	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian	232
4.	Peraturan Daerah Yang Melindungi Masyarakat Adat ..	237
5.	Hak Masyarakat Asli Dalam Konvensi Internasional	238
a.	Universal Declaration of Human Righs Tahun 1948 Belum Secara Tegas Menentukan Masyarakat Asli	247
b.	Covenan Internasional 1966 Memperluas Perlindungan Hak Masyarakat	254
c.	Konvensi ILO 1989 Mengatur Perlindungan Masyarakat Asli dan Suku di Negara Merdeka	258
1.	Hak untuk tidak didiskriminasikan.	259
2.	Hak-Hak atas tanah dan sumberdaya alam.	263
3.	Hak Atas Kebudayaan.	265
4.	Hak untuk Berpartisipasi.	265
5.	Hak atas lingkungan yang sehat	266
BAB IV.	PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN HAMBATAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA PADA PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA	267
A.	KEBIJAKAN LEGISLASI DALAM UU KEHUTANAN ..	267
1.	Politik Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia.....	267
2.	Kebijakan Hukum Pidana Pada Pengelolaan Hutan	279
3.	Kelemahan Legislasi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	282
4.	Politik Hukum Pengelolaan Hutan dan Tindak Pidana	303

Kehutanan	
B. PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM KEHUTANAN...	306
1. Pelaksana Penegakan Hukum Kehutanan.....	310
2. Penuntutan Tindak Pidana Kehutanan.....	314
3. Pendekatan Pemberantasan Tindak Pidana Kehutanan dengan UU Tindak Pidana Korupsi dan UU Tindak Pidana Pencucian Uang.....	321
4. Proses Peradilan Pidana Kehutanan	331
5. Penegakan Hukum Pidana Kehutanan	332
6. Kinerja Aparat Penegakan Hukum (Kepolisian dan Kejaksaan) Dalam Pemberantasan Kejahatan Kehutanan.....	334
C. PUTUSAN HAKIM DALAM TINDAK PIDANA KEHUTANAN	336
1. Contoh Kasus Yang Terkait Dengan Tindak Pidana Kehutanan.....	334
2. Analisis dan Contoh Kasus Tindak Pidana Kehutanan.....	326
D. UPAYA PENEGAKAN HUKUM PIDANA KEHUTANAN DENGAN SARANA NON PENAL	385
BAB V. PENUTUP	395
A. KESIMPULAN	395
B. SARAN	398
DAFTAR PUSTAKA	400

DAFTAR TABEL

No.	Luas Kawasan Hutan Provinsi Riau dan Kalimantan Tengah	Halaman
1.	Kawasan Hutan Provinsi Riau Berdasarkan Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)	206
2.	Kawasan Hutan Provinsi Riau Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)	207
3.	Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Tengah Berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)	207
4.	Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Tengah Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)	207

BAB I.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Reformasi telah menghasilkan semangat dan keinginan masyarakat untuk melakukan perubahan di segala bidang kehidupan di Indonesia. Termasuk di dalamnya reformasi bidang penegakan hukum, yang selama ini dianggap paling lemah di Indonesia. Ketidakberdayaan penegakan hukum hampir terjadi di semua bidang hukum, baik yang terkait dengan legislasi maupun penegakan hukum yang harus dilakukan oleh institusi penegakan hukum. Tidak salah apabila penegakan hukum terasa mengalami jalan di tempat. Faktor penyebab hal tersebut di atas, karena adanya kebimbangan dari mana dan bagaimana memulai, serta penegakan hukum mana yang akan menjadi prioritas. Apakah harus dimulai dari peraturan perundang-undangan atau dari aparat penegak hukumnya.

Persoalan dari mana harus dimulai penegakan hukum pernah diungkapkan oleh Muladi ketika beliau menjabat sebagai Menteri Kehakiman. Muladi berpendapat bahwa, di Indonesia diharuskan melakukan reformasi hukum dan keadilan, yang selama ini masih menjadi pertanyaan sebagian besar masyarakat Indonesia. Reformasi hukum dan keadilan bukan masalah sederhana, tetapi sangat

luas dan kompleks.¹ Reformasi hukum tak hanya meliputi reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi mencakup reformasi sistem hukum secara keseluruhan, yaitu reformasi materi hukum/substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

Barda Nawawi Arief menyatakan lebih luas lagi, masalah reformasi hukum dan keadilan sebenarnya bukan semata-mata masalah sistem hukum, tetapi terkait dengan keseluruhan sistem politik dan sistem sosial (termasuk sistem ekonomi). Oleh karena itu, sebenarnya masalah reformasi hukum dan penegakan keadilan, seyogianya bukan semata-mata menjadi masalah atau “keprihatinan” seorang menteri, sudah seharusnya menjadi perhatian seluruh menteri dan pejabat/aparat penyelenggara negara, khususnya yang terkait dengan bidang penegakan hukum.²

Mempersatukan institusi penegakan hukum bukan hal yang mudah. Sebab, setiap institusi berkecenderungan membawa nuansa persaingan. Tidaklah mengherankan apabila setiap institusi dalam melaksanakan penegakkan hukum akan menampilkan citra diri institusi penegak hukum masing-masing. Perlu di ingat bahwa masa reformasi terjadi pada masa pemerintahan yang tidak stabil dan perubahan pucuk pimpinan yang cepat mengalami perubahan. Perubahan pucuk pimpinan tertinggi pemerintahan tentunya membawa serta perubahan kebijakan penegakan hukum.

Perlu disadari bahwa penegakan hukum dan keadilan merupakan serangkaian proses yang cukup panjang dan dapat melibatkan berbagai

¹.Muladi dalam Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Rencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, 2002, hlm. 3.

² *Ibid.*

instansi/pejabat negara. Penegakan hukum di bidang hukum pidana akan melibatkan aparat penyidik/kepolisian, aparat penuntut umum/kejaksaan, aparat pengadilan dan aparat pelaksana pidana.³ Reformasi penegakan hukum pidana harus pula dapat mengimbangi, bahkan kalau mungkin dapat mengantisipasi dan mencegah timbulnya kejahatan bentuk baru yang lebih kompleks dan luas akibatnya. Sejalan dengan pemikiran Roesco Pound bahwa, “*law as a tool of social engineering.*”⁴ Peraturan perundang-undangan, penegakan hukum pidana harus bertujuan untuk mengubah pola pemikiran setiap penegak hukum dan masyarakat untuk mengantisipasi dan mengatasi kejahatan yang semakin kompleks.

Soedjono Dirdjosisworo⁵ menyatakan bahwa kejahatan sekarang menunjukkan bahwa kemajuan ekonomi juga menimbulkan kejahatan bentuk baru yang tidak kurang bahaya dan besarnya korban yang diakibatkannya. Indonesia dewasa ini sudah dilanda kriminalitas kontemporer yang cukup mengancam lingkungan hidup, sumber energi dan pola-pola kejahatan di bidang ekonomi seperti kejahatan Bank, kejahatan komputer, penipuan terhadap konsumen berupa barang-barang produksi kualitas rendah yang dikemas indah dan diijakan lewat advertensi secara besar-besaran dan berbagai pola kejahatan korporasi yang beroperasi lewat penetrasi dan penyamaran”.

Pernyataan Soedjono Dirdjosisworo di atas merupakan ungkapan kekhawatiran dan keprihatinan, serta peringatan bagi aparat penegak hukum saat ini, termasuk di dalamnya penegakan hukum yang terkait dengan hutan dan kehutanan. Seperti banyak pakar lingkungan dan pakar hukum perbankan bahwa sinyalemen adanya kejahatan baru dalam kejahatan di bidang kehutanan adalah

³ *Ibid*, hlm. 4.

⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 84.

⁵ Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Pidana Indonesia dan Gelagat Kriminalitas Masyarakat Pasca Industri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung 1991, hlm. 10.

terjadinya tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang, yang oleh Yunus Husein dituliskan dalam bukunya dengan tema strategi pemberantasan pembalakan liar dengan menggunakan rezim Tindak Pidana Pencucian Uang.⁶

Penegakan hukum kehutanan di Indonesia dalam pelaksanaannya harus didasari untuk melaksanakan amanah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD'45). Dalam UUD'45 ditegaskan bahwa, hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya yang wajib disyukuri. Karunia yang diberikan tersebut, dipandang sebagai amanah. Oleh karena itu, hutan harus diurus dan dimanfaatkan dengan rasa tanggung jawab, sebagai perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa. Untuk menyelamatkan dan mengamankan hutan tentunya diperlukan adanya penegakan hukum secara khusus.

Dengan adanya penegakan hukum kehutanan diharapkan hutan yang selama ini ditempatkan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis menjadi lebih optimal pemanfaatannya. Untuk itu, hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

⁶ Yunus Husein, *Bunga Rampai Anti Pencucian Uang*, Jakarta : Books Terrace & Library, Cetakan Pertama 2007, hlm. 309.

Di Indonesia, hutan penguasaannya dimonopoli oleh Negara. Penguasaan atas hutan tersebut diartikan bahwa, negara bukan merupakan kepemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Amanah yang besar telah diberikan oleh Negara kepada Pemerintah ternyata tidak semuanya dapat dijalankan. Kenyataan menunjukkan bahwa, penegakan hukum kehutanan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hutan semakin mengalami tekanan dengan berbagai alasan. Khususnya alasan, bahwa segala perbuatan hukum yang terkait dengan hutan dilatar belakangi dalih guna pembangunan dan ekonomi. Alasan klise tersebut dipergunakan sejak masa lalu sampai saat ini. Atas dasar alasan tersebut, eksploitasi hutan menjadi tidak terkendali, dan berimbas pada kejahatan atas hutan. Kejahatan atas hutan tersebut bahkan menimbulkan dampak yang sangat menakutkan bagi kelangsungan kehidupan umat manusia saat ini dan di masa yang akan datang. Terhadap kejahatan atas hutan yang sedemikian rupa tersebut, ternyata Pemerintah terlihat tidak berdaya melakukan pengelolaan hutan dengan pendekatan hukum administrasi yang selama ini dijalankan. Oleh karena itu, kemudian untuk melindungi dan mengelola hutan tersebut diterapkannya penegakan hukum pidana atas hutan.

Reformasi penegakan hukum kehutanan dengan pendekatan hukum pidana tersebut dilatarbelakangi alasan sejarah hukum kehutanan. Dilihat dari sejarah di masa lalu, penegakan hukum pidana yang terkait dengan kejahatan hutan mengacu kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Khususnya ketentuan yang terkait dengan pengrusakan barang, sebagaimana diatur dalam Pasal 406-412 KUHP, pencurian Pasal 363 KUHP. Pemalsuan dan pemalsuan surat Pasal 263-276 KUHP dan penggelapan Pasal 372 KUHP. Selanjutnya, maka sangat sulit diharapkan aktor intelektual dalam kejahatan di bidang kehutanan dapat terjerat hukum dan ketentuan dalam KUHP tersebut tentunya tidak dapat menjangkau kejahatan atas hutan yang beragam jenisnya, sehingga perlu diterapkan dengan ketentuan pidana di dalam korupsi dan pencucian uang untuk menjerat aktor intelektual di dalam kejahatan kehutanan.⁷

Penegakan hukum atas hutan dan kehutanan dengan menggunakan kebijakan hukum pidana dalam kebijakan legislasi⁸ dapat dibenarkan. Dalam praktik perundang-undangan selama ini menunjukkan bahwa, penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di

⁷ Kejaksaan Agung Republik Indonesia; "Problematika Penuntutan Perkara Penebangan Liar", Lokakarya Startegi Pemberantasan Illegal Logging Melalui Undang-Undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dilaksanakan oleh PPAK dengan Departemen Kehutanan, Jakarta, 16 November 2007, hlm. 16. Lihat pula Sukardi, *Illegal Logging Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana (Kasus Papua)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2005, hlm. 113.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Cetakan Ke-1, 2008, hlm.1. Kebijakan Legislasi adalah : "Suatu Perencanaan atau program dari pembuat Undang-Undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problema tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu".

Indonesia. Penggunaan hukum pidana dianggap sebagai hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan.⁹

Kebijakan pidana (*criminal policy*)¹⁰ yang termasuk dalam kebijakan legislatif (*formulasi*) yang terkait dengan pengaturan pidana kehutanan sudah ada sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No.5 Tahun 1967), yang dari sudut substansi Undang-undang ini memiliki berbagai kelemahan.¹¹ Kelemahan dari UU No. 5 Tahun 1967 yaitu, menempatkan Negara sebagai pemegang peranan yang sangat dominan terhadap perlindungan dan pengelolaan hutan, dan mengakibatkan potensi kemungkinan konflik antara pemegang kekuasaan dengan masyarakat, dalam hal ini masyarakat adat, karena undang-undang tersebut mengabaikan keberadaan masyarakat hukum adat. Selain itu, dalam pengaturan ketentuan pidana kehutanan juga terdapat kesalahan yang fatal. Kesalahan fatal dari UU No. 5 tahun 1967, karena memuat ketentuan yang menyatakan bahwa, peraturan pelaksanaan dari Undang-undang ini dapat memuat sanksi pidana berupa hukuman pidana penjara atau kurungan dan/atau denda. Kesalahan pengaturan sanksi pidana kehutanan kemudian diulang dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (PP 28 tahun 1985). Di dalam Peraturan Pemerintah

⁹ Muladi dan Barda Nawawib Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, ALUMNI, 2005, hlm. 157.

¹⁰ Barda Nawawi Arief, Op.cit; lihat pula Sudarto, dalam bukunya Kapita Selektta Hukum Pidana, hlm. 113-114.mengemukakan definisi singkat bahwa politik kriminal merupakan “suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.” dan G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, 1969, hlm.57, mendefinisikan kebijakan kriminal terdiri (a) *Criminal Policy is the sciense of responses*; (b) *Criminal policy is the science of crime prevention*; (c) *Criminal policy is a policy of designating human behavior as crime*; (d) *Criminal policy is a rational total of the responses to crime*.

¹¹ Riyatno, *Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup*, Jakarta, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, 2005, hlm. 268.

tersebut diatur adanya sanksi pidana kehutanan dengan ancaman hukuman penjara, hukuman kurungan, hukuman denda dan perampasan benda.¹²

Penegakan hukum pidana kehutanan seharusnya sejalan dengan landasan konstitusional sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 UUD'45 sebagai yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian seharusnya penyelenggaraan kehutanan senantiasa menyandang jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dari semua pihak.

Langkah untuk mengantisipasi, menanggulangi, mengatasi serta memberantas kejahatan atas hutan dan kehutanan yang semakin hari semakin tidak terkendali dan mengancam kelestarian hutan, maka kebijakan legislasi yang terkait dengan pidana atas hutan mendesak untuk dilakukan perubahan. Seiring perubahan kekuasaan dari orde baru ke masa reformasi, telah dilahirkan produk hukum kehutanan yang sifatnya lebih progresif dibandingkan produk hukum sebelumnya. Hal tersebut ditunjukkan dengan digagasnya undang-undang kehutanan yang memperhatikan kelemahan dan hambatan penegakan hukum di masa orde baru, antara lain dikeluarkannya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo Undang-Undang No.19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 tahun 1999 jo UU No.19 tahun 2004). Undang-Undang Kehutanan tersebut secara tegas menggantikan UU No. 5

¹² Salim, H.S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 120-124.

tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Ketentuan pidana dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999, ruang lingkup cakupannya lebih luas dan dipandang dapat dipergunakan sebagai sarana yang dapat menimbulkan efek jera, apabila penegakan hukum pidana dilaksanakan, sehingga dapat menjamin terlaksananya pengelolaan hutan di Indonesia.

Penegakan hukum pidana yang terkait dengan hutan dan kehutanan juga telah menjadi Program Pembangunan Nasional (PROPENAS 2000-2004), khususnya dalam Program Pengembangan dan Pengelolaan Hutan dan Lahan. Program tersebut memiliki keterkaitan terutama terhadap menurunnya tingkat pencurian, perambahan hutan, serta kebakaran hutan dan pemberantasan kejahatan kehutanan (*illegal logging*).¹³

Sasaran Program Pembangunan Nasional, khususnya Program Pengembangan dan Pengelolaan Hutan dan Lahan, antara lain meliputi; (1) meningkatnya pengelolaan lahan hutan kurang produktif serta kelembagaan hutan rakyat dan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, (2) meningkatnya nilai riil hasil hutan serta meningkatnya peranan produk dan jasa hutan, (3) meningkatnya peran hutan lindung dan hutan konservasi dalam perekonomian masyarakat, (4) menurunnya pencurian, perambahan hutan serta kebakaran hutan, (5) meningkatnya kemantaban status kawasan hutan berbasis pengakuan masyarakat, (6) terselenggaranya restrukturisasi sistem pengelolaan hutan, (7) meningkatnya efisiensi pembalakan (*logging*) dan industri kehutanan, (8) terselenggaranya desentralisasi yang mendorong pengelolaan hutan yang efisien dan lestari, (9) meningkatnya investasi

¹³ Program Pembangunan Nasional (Propenas 2000-2004), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 100.

dan peluang usaha di bidang kehutanan; (10) meningkatnya penyerapan tenaga kerja dan pendapatan masyarakat, (11) meningkatnya keseimbangan antara pemanfaatan dan konservasi dalam pemanfaatan lahan hutan; (12) terpeliharanya fungsi kawasan konservasi. lindung, keanekaragaman hayati dalam pemanfaatan dan pengelolaan lahan dan hutan; (13) berkurangnya lahan-lahan kritis pertanian dan kehutanan; (14) meningkatnya kepastian hak atas lahan; (15) berkurangnya konflik atas lahan; dan (16) berkembangnya kelembagaan masyarakat yang mampu mengelola lahan secara terpadu.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005 - 2025, yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 (UU No. 17 tahun 2007) telah pula menggaris bawahi adanya pelaksanaan penegakan hukum pidana kehutanan, yang dalam pertimbangannya mengemukakan tentang kondisi sumber daya hutan saat ini sudah pada tingkat yang sangat mengkhawatirkan, akibat meningkatnya pembalakan liar (*illegal logging*) dan penyelundupan kayu, meluasnya kebakaran hutan dan lahan, meningkatnya tuntutan atas lahan dan sumber daya hutan yang tidak pada tempatnya, meluasnya perambahan dan konservasi hutan alam, serta meningkatnya penambangan resmi maupun tanpa izin. Hal tersebut didukung dengan fakta dan data bahwa pada tahun 2004, kerusakan hutan dan lahan di Indonesia sudah mencapai 59,2 juta hektar.¹⁴

Berbagai peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan adanya penegakan hukum sebagai bentuk kekhawatiran adanya kerusakan hutan, namun sampai saat ini belum menunjukkan perbaikan adanya penegakan hukum sebagai

¹⁴ Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, Jakarta, Asa Mandiri, hlm. 39.

sarana yang memberikan perlindungan dan pengelolaan hutan di Indonesia. Sampai saat ini tingkat kerusakan hutan di Indonesia masih berlangsung terus-menerus. Tingkat degradasi hutan di Indonesia berdasarkan sumber data dari Departemen Kehutanan pada tahun 2003, luas hutan yang rusak atau tidak dapat berfungsi secara optimal telah mencapai 43 juta hektar dari total 120,35 juta hektar dengan laju degradasi dalam tiga tahun terakhir mencapai 2,1 juta hektar per tahun,¹⁵ sedangkan berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan, laju degradasi hutan Indonesia mencapai 1,6 juta hektar per tahun dan dalam tiga tahun (2002, 2003,2004) mencapai 2,1 juta hektar per tahun dengan kerugian Negara sebesar Rp. 30,42 triliun per tahun. Data yang dirilis oleh Dewan Pertahanan Nasional pada tahun 2002 dinyatakan bahwa, kejahatan pengrusakan hutan terutama *illegal logging* merupakan salah satu ancaman potensial yang dapat meruntuhkan keutuhan, kesatuan integritas dan integrasi bangsa Indonesia.¹⁶

Menurut Bank Dunia, apabila kondisi percepatan degradasi dan kerusakan hutan tersebut dibiarkan terus menerus diperkirakan hutan dataran rendah Sumatera akan musnah pada tahun 2033, Kalimantan akan punah pada tahun 2015 dan Sulawesi akan punah pada tahun 2015. Salah satu kegiatan yang memberikan kontribusi terbesar terhadap kerusakan hutan adalah maraknya praktik *illegal*

¹⁵ Departemen Kehutanan, sebagaimana disampaikan dalam pertemuan Second Quartely CGI di Jakarta 2004, Menteri Kehutanan secara tegas menyebutkan lima masalah yang menjadi prioritas Departemen Kehutanan (Dephut) sampai dengan tahun 2004.

¹⁶ *Ibid.*

logging. Sebagai gambaran, saat ini diperkirakan sekitar 75% kayu yang beredar di Indonesia adalah hasil dari aktifitas *illegal logging*.¹⁷

Akibat perusakan hutan yang tidak terkendali, keberadaan hutan Indonesia semakin hari semakin terancam oleh meningkatnya kerusakan hutan, yang pada gilirannya akan menyebabkan berkurangnya sumber daya alam dan kehancuran ekologis yang sangat signifikan. Menurut catatan dari berbagai organisasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sepanjang tahun 2000 sampai dengan tahun 2005 di Indonesia, setiap tahun antara 2,1 sampai dengan 3,6 juta hektar hilang dan/atau rusak. Angka ini ekuivalen dengan kehilangan ataupun kerusakan sekitar 13 lapangan bola per menit.¹⁸ Data laju perusakan hutan tersebut berbeda-beda tergantung hasil analisis dan perhitungan yang dilakukan dengan berbagai cara yang berbeda karena belum tercapainya pemantapan kawasan hutan di Indonesia.

Hariadi Kartodihardjo¹⁹ seorang praktisi dan pakar kehutanan dalam bukunya “Di Balik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam” menyatakan bahwa, secara umum kondisi hutan di Indonesia memang sudah rusak berat. Saat ini pun pencurian kayu bukan main hebatnya. Tidak kurang dari 30 juta m³ kayu yang diperjualbelikan berasal dari kayu curian. Bahkan kayu yang diproduksi dari Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan saat ini diganti dengan nama, melalui Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) yang mempunyai ijin, setiap tahun

¹⁷ Bank Dunia, “Hasil Semiloka Deteksi dan Supresi” diselenggarakan oleh WWF dan Departemen Kehutanan Republik Indonesia, 15 Juli 2003, hlm 4.

¹⁸ Kementerian Lingkungan Hidup, *Perbankan dan Lingkungan, Tantangan Dalam Mencapai Investasi Yang Berkelanjutan*, Diambil dari tulisan Fitriani Ardiansyah dan Mubariq Ahmad, *Investment Screening, Pendekatan Dalam Mencegah Risiko Lingkungan di Dalam Investasi Sektor Kehutanan dan Perkebunan*, Jakarta, 2005, hlm. 99.

¹⁹ Hariadi Kartodihardjo, *Di Balik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam*, Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan, Jakarta, Yayasan Keanekaragaman Hayati (KEHATI), 2007, hlm. 264.

dapat diprediksi adanya produksi sekitar 12,8 juta m³ kayu bulat di luar produksi resmi. Modus kejahatan lainnya dilakukan melalui berbagai bentuk ijin resmi dalam kawasan hutan produksi, yang mana ijin resmi tersebut dipergunakan untuk menampung kayu bulat yang ditebang dari lokasi lain, baik dari hutan produksi, hutan lindung maupun hutan konservasi.²⁰

Keadaan hutan Produksi bebas saat ini dalam keadaan terlantar, sebab pemegang konsesi Hak Pengusahaan Hutan tidak mengusahakan lagi yang mencapai 16,2 juta hektar. Luasnya hutan produksi yang secara de facto tidak bertuan tersebut, ditambah dengan *divergensi* kebijakan kehutanan nasional, provinsi, dan kabupaten menjadi akar masalah tumbuhnya ketidakpedulian terhadap kerusakan hutan, serta hilangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang sangat besar, sehingga wajarlah jika terjadi *illegal logging* besar-besaran.²¹

Pelbagai upaya telah dilakukan guna terlaksananya penegakan hukum pidana kehutanan di Indonesia. Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan secara khusus mengatur tentang sanksi Pidana yang dituangkan dalam Pasal 50 dan Pasal 77. Namun pelaksanaan dari ketentuan pasal yang mengatur sanksi pidana tersebut menemui banyak hambatan dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan hutan di Indonesia. Hambatan tersebut antara lain bersumber dari (1) peraturan perundang-undangan kehutanan itu sendiri; (2) luasnya kekuasaan Pemerintah dalam hal ini menteri kehutanan; (3) prasarana dan sarana perlindungan hutan, (4) efektivitas penegakan hukum, (5) terbatasnya anggaran yang dimiliki

²⁰ Ibid.

²¹ *Ibid.*, hlm. 269.

oleh Pemerintah Daerah Kabupaten untuk melakukan perubahan terhadap tata ruang wilayahnya.

Hambatan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan kehutanan antara lain, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan mengabaikan hukum adat, terjadinya insinkronisasi antara peraturan pemerintah dengan keputusan menteri, terdapat ketentuan saling bertentangan satu sama lain. Selain itu, insinkronisasi terjadi antar peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan dengan peraturan perundang-undangan bidang hukum yang lain yaitu, dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pemekaran wilayah, peraturan perundang-undangan dibidang pemerintahan daerah (yang lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah), peraturan perundang-undangan dibidang industri, peraturan perundang-undangan dibidang perdagangan, peraturan perundang-undangan dibidang di bidang pelayaran, dan lain-lain.

Masalah utama di dalam pengelolaan kawasan hutan adalah karena ketentuan tentang batas-batas kawasan hutan belum diatur secara definitif, sehingga tidak memberikan jaminan kepastian hukum khususnya tentang kebenaran batasan kawasan hutan. Hal demikian akan menjadi permasalahan dan menjadi faktor penghambat terlaksananya penegakan hukum pidana kehutanan. Dari luasan hutan yang ditetapkan sebagai kawasan hutan secara hukum telah ditetapkan luasnya mencakup 120,35 juta hektar . Dari luas hutan yang ditetapkan tersebut sampai dengan Januari tahun 2008 baru mencapai 11.83%. Sebab, 88,17% dari seluruh hutan negara tidak memiliki keabsahan tentang status penunjukan kawasan hutan.

Dengan demikian, tidak mencapai peningkatan yang berarti pada penataan batas hutan.²²

Sebab lain, yang menjadi penghambat dalam penegakan hukum pidana kehutanan adalah diberikannya kekuasaan yang terlalu besar kepada Pemerintah (dalam hal ini menteri kehutanan) dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan hutan. Pasal 50 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menunjukkan bahwa, ketentuan tersebut memberikan kekuasaan dan kewenangan yang sangat kuat dan sangat menentukan terhadap proses penegakan hukum pidana kehutanan di Indonesia.

Dengan perubahan pergantian pucuk pimpinan pemerintahan dan terbentuknya Kabinet Indonesia Bersatu, Pemerintah (dalam hal ini Departemen Kehutanan) telah menetapkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : SK.456/Menhut-VII/2004 tentang Lima Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan Dalam Program Pembangunan Nasional Kabinet Indonesia Bersatu. Lima kebijakan tersebut mencakup (1) Pemberantasan Pencurian Kayu di hutan negara dan perdagangan kayu *illegal*, (2) Revitalisasi Sektor Kehutanan, khususnya Industri Kehutanan, (3) Rehabilitasi dan Konservasi Sumber Daya Hutan, (4) Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan, dan (5) Pemantapan Kawasan Hutan.²³

²² Departemen Kehutanan, "Jawaban Pemerintah atas Pertanyaan Tertulis Komisi IV DPR RI dalam masa sidang III tahun sidang 2007-2008", tanggal 28 Januari 2008.

²³ Departemen Kehutanan RI, *Visi, Misi dan Program Kerja Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009*, Jakarta, 2004, hlm. 31. Lihat pula Peraturan Menteri Kehutanan (PerMenhut) Republik Indonesia Nomor. P.70/Menhut-II/2009 tentang Delapan Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan Dalam Program Pembangunan Nasional Kabinet Bersatu II.

Kebijakan Kementerian Kehutanan Kabinet Indonesia Bersatu ke-2 juga telah menyusun program selama lima tahun, juga terkait dengan penegakan hukum kehutanan dengan kebijakan prioritas; yang mencakup: (1) Pemantapan Kawasan Hutan, (2) Rehabilitasi Hutan dan Peningkatan Daya Dukung Daerah Aliran Sungai (DAS), (3) Pengamanan Hutan dan Pengendalian Kebakaran Hutan, (4) Konservasi Keanekaragaman Hayati, (5) Revitalisasi Pemanfaatan hutan dan Industri Kehutanan, (6) Pemberdayaan masyarakat di Sekitar Hutan, (7) Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim Sektor Kehutanan; dan (8) Penguatan Kelembagaan Kehutanan.²⁴

Program penegakan hukum pidana kehutanan yang terkait dengan pemberantasan pencurian kayu akan berdaya guna, apabila di dukung oleh kebijakan pemerintah yang dapat dijadikan payung hukum dalam pelaksanaannya di lapangan.²⁵ Namun kebijakan tersebut ternyata tidak seluruhnya dapat dilaksanakan. Hal ini disebabkan masih adanya peraturan pemerintah maupun peraturan Menteri Kehutanan yang sampai saat ini tidak terselesaikan dan saling

²⁴ Peraturan Menteri Kehutanan (PerMenhut) Republik Indonesia Nomor. P.70/Menhut-II/2009 tentang Delapan Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan Dalam Program Pembangunan Nasional Kabinet Bersatu II.

²⁵ Pemerintah telah membentuk Tim Khusus Penyelesaian Permasalahan Kehutanan berdasarkan Surat Keputusan No. SK. 468/Menhut/II.2004 yang terdiri dari : (1) Tim pendamping Polri Dalam Operasi Illegal Logging, (2) Tim Antisipasi Lelang Hasil Operasi, (3) Tim Penyelesaian Inpres tentang Pemberantasan Tindak Pidana Penebangan Pohon di Dalam Hutan, (4) Tim Penyempurnaan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan, (5) Tim Penanganan Dampak Pasca Operasi, (6) Tim Penanganan Kasus Register 40 Padang Lawas, (7) Tim Tumpang Tindih Kawasan, dan (8) Tim Evaluasi Ijin Penebangan 100 Ha dan Peredaran Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan di Sumatera Utara.

tumpang tindih. Akibatnya para pelaku tindak pidana kehutanan cenderung dibebaskan dari segala tuntutan.²⁶

Penegakan hukum pidana tersebut tidak terlepas dari ketentuan Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dimana tindak pidana kehutanan tersebut meliputi :

perbuatan menebang atau memanen hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa memiliki hak atau izin dari yang berwenang, serta menerima, memberi atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi dengan surat yang menyatakan sahnya hasil hutan. Termasuk juga di dalamnya kegiatan pemegang izin pemanfaatan yang melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan, seperti melampaui target volume dan sebagainya.²⁷

Sedangkan ketentuan pidana kehutanan menurut UU No. 41 tahun 1999 diatur dalam Pasal 50.

Pasal 50 UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa :

Ayat (1) terkait dengan larangan merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan, Ayat (2) berisi larangan melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan bagi setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu.

Ayat (3) berisi larangan bagi setiap orang untuk : a). mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah; b). merambah kawasan hutan; c). melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan

²⁶ *Indonesia Corruption Watch (ICW), Tipologi Penegakan Hukum Illegal Logging Tahun 2005-2008*, hlm.3.

²⁷ Departemen Kehutanan, *Kerangka Arah Materi Muatan Kebijakan Pedoman Penanggulangan Tindak Pidana Penebangan Pohon*, Jakarta, Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Kehutanan, 2004, hlm 15.

radius atau jarak tertentu. d). membakar hutan; e). menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang; f). menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah; g). melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri; h). mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan; i). menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang; j). membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan, tanpa izin pejabat yang berwenang; k). membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; l). membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan; dan, m). mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi undang-undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Kebijakan legislasi hukum pidana kehutanan dan berbagai kebijakan pelaksanaannya telah banyak dikeluarkan oleh pemerintah. Hal tersebut dimaksudkan dalam rangka mendorong penegakan hukum pidana kehutanan,

namun dalam realitanya penegakan hukum pidana kehutanan belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Penegakan hukum pidana kehutanan belum mewujudkan perlindungan dan pengelolaan hutan di Indonesia. Berdasarkan hasil analisis *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, ternyata kebijakan legislasi dalam UU No.41 tahun 1999 menyuburkan praktek kejahatan kehutanan itu sendiri, karena 72% cukong yang terlibat dalam kasus *illegal logging* dibebaskan. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 78 UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengatur sanksi pidana, maka penegakan hukumnya patut dipertanyakan mengingat putusan pengadilan dalam kasus kejahatan kehutanan tahun 2005-2008, sebanyak 66,83% (137 kasus) dibebaskan, 21,46 % (44 kasus) diputus kurang dari 1 tahun, 6,83 % (14 kasus) diputus 1-2 tahun, 4,88 % (10 kasus) diputus lebih dari 2 tahun.²⁸

Hutan sebagai kekayaan negara yang harus dilindungi karena mempunyai nilai yang sangat tinggi. Sebagian besar kekayaan itu berada di hutan konservasi dan hutan lindung seluas 54 juta hektar atau 39 persen dari total daratan Indonesia. Di dalam hutan tersebut tercatat Indonesia memiliki sekitar 27.500 spesies tumbuhan berbunga (10 persen dari seluruh tumbuhan dunia), 1.539 spesies burung (17 persen dari seluruh burung di dunia), 515 spesies satwa mamalia (12 persen dari seluruh spesies reptilian di dunia), dan 270 spesies amfibia (16 persen dari seluruh amfibia di dunia). Secara keseluruhan, hutan yang dimiliki Indonesia pada

²⁸ ICW, *Op. cit*, hlm. 3.

tahun 1930-an yang mencapai 143,57 juta hektar diperkirakan luas hutan Indonesia hanya tinggal 37% (53 juta hektar) saja hutan yang masih tersisa.²⁹

Kondisi hutan yang dimiliki Indonesia tersebut wajib dipertahankan dengan menciptakan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan represif dan progresif, termasuk di dalamnya kebijakan hukum pidana yang terkait dengan hutan. Perlunya dilakukan perumusan kembali ketentuan-ketentuan pidana atas hutan, yang terdapat dalam UU No. 41 tahun 1999. Meskipun Undang-undang sudah ada tetapi perusakan hutan masih tetap terjadi di hampir seluruh kawasan hutan Indonesia. Upaya-upaya penegakan hukum untuk mengurangi perusakan hutan terlihat belum dapat memberikan hasil yang optimal. Keterlibatan lembaga-lembaga non pemerintah seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), *World Wide Fund for Nature* (WWF), Telapak Indonesia, ICW dan lain-lainnya yang sangat konsen dan mengkampanyekan anti pembalakan liar terhadap perlindungan dan pengelolaan hutan di Indonesia juga belum dapat mengurangi kerusakan hutan di Indonesia.

Keadaan hutan di Indonesia yang sudah rusak juga tidak terlepas dari penjarahan hutan yang terjadi di hampir di seluruh dunia. Isu yang berkembang, kerusakan hutan di dunia disebabkan oleh penebangan yang tidak terkendali, korupsi, penyuapan.³⁰

Kerusakan hutan yang tidak terkendali akan menimbulkan dampak perusakan lingkungan yang dapat mempengaruhi kerugian negara dan kerugian

²⁹ Bryant, D., Nielsen and Tranglely.L., *The Last Frontier Forest : Ecosystem and Economies on the Edege* , Washington: World Resources Institute,1997, p. 24.

³⁰ *Environmental Investigation Agency* (EIA) dan Telapak Indonesia, *Penebangan Liar di Indonesia, Asia Tenggara dan Konsumsi Internasional Kayu Liar*, 2004, hlm. 6.

masyarakat dalam jangka panjang. Timbulnya bencana saat ini seperti tanah longsor, kebakaran hutan, berkurangnya sumber daya air, pencemaran udara, meningkatnya suhu udara, perubahan iklim dan timbulnya kemiskinan bagi masyarakat sekitar hutan adalah bukti nyata bahwa, betapa pentingnya perlindungan atas hutan. Sudah saatnya terhadap kelestarian hutan perlu mendapatkan perhatian dari semua pihak, termasuk dunia pendidikan hukum di Indonesia. Kejahatan kehutanan saat ini sudah termasuk kejahatan dalam kategori kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crime*), tentunya penegakan hukumnya juga harus dilakukan secara luar biasa, khusus yang berkaitan dengan penegakan hukum pidana. Setiap pelaku tindak pidana kejahatan kehutanan harus dihukum berat agar mempunyai efek jera, agar terjadi efektivitas penegakan hukumnya.

Kebijakan legislasi dalam UU No. 41 tahun 1999 juga tidak sinkron dengan pengaturan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 (PP 34 tahun 2002) dan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan (PP 3 tahun 2008), khususnya yang terkait dengan pasal sanksi administratif terhadap Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan dan Izin Usaha Industri Primer Hasil Hutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berasal Dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan Di Luar Kegiatan Kehutanan Yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan.

Memperhatikan kebijakan hukum pidana yang terkait dengan hutan, dari UU No. 5 tahun 1967, PP No. 28 tahun 1985, UU No. 5 Tahun 1990 dan UU No. 41 tahun 1999, serta efektifitas penegakan hukum pidana kehutanan, maka sangat menarik dilakukan penelitian tentang pencegahan dan penanggulangan kejahatan kehutanan melalui sarana penal dari semua tahap, yaitu (a) tahap formulasi (kebijakan legislatif); (b) tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial); dan (c) tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administrasi).³¹ Upaya untuk melaksanakan penegakan hukum kehutanan telah diwujudkan dalam bentuk kebijakan legislasi, dan memperhatikan beberapa faktor penghambat penegakan hukum pidana kehutanan, serta realita penegakan hukum kehutanan yang tidak dapat berjalan sesuai harapan bangsa Indonesia, maka perlu digali dan dikaji, serta diteliti tentang “ Hambatan Dalam Penegakan Hukum Pidana Pada Pengelolaan Hutan di Indonesia”. Pengkajian terhadap penegakan hukum pidana kehutanan akan dituangkan dalam bentuk disertasi. Pengkajian dan penelitian terhadap penegakan hukum pidana sangat relevan untuk mengatasi permasalahan kerusakan hutan dari pelbagai aspeknya, dengan harapan dari hasil pengkajian dan penelitian ini didapatkan solusi pemecahan masalah, sehingga hambatan penegakan hukum dapat diminimalisir, dan kalau dimungkinkan dihilangkan, sehingga dengan penegak hukum pidana tersebut, hutan dapat diselamatkan dan hasil kajian tersebut dapat mendorong untuk dilakukan perbaikan kebijakan legislasi hukum pidana kehutanan di Indonesia.

³¹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-2, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm.79.

B. Identifikasi Masalah

Memperhatikan latar belakang penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, maka permasalahan penegakan hukum pidana kehutanan dan pengelolaan hutan diidentifikasi sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan kebijakan legislasi hukum pidana yang terkait dengan penegakan hukum pidana dalam pengelolaan hutan di Indonesia?
2. Apakah dengan kebijakan legislasi hukum pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan telah menjamin efektivitas pelaksanaan penegakan hukum pidana dalam pengelolaan hutan di Indonesia?
3. Apakah penegakan hukum dengan penggunaan kebijakan “penal” dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan dapat menjamin pengelolaan hutan di Indonesia?
4. Bagaimana menciptakan hukum kehutanan yang lebih efektif dalam pengelolaan hutan di Indonesia pada saat ini dan masa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui gambaran tentang kebijakan legislasi hukum pidana dalam kaitannya dengan penegakan hukum pidana kehutanan, kemudian mengkajinya kebijakan legislasi tersebut dalam kaitannya dengan pengelolaan hutan.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji efektivitas kebijakan legislasi hukum pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang

kehutanan, dan apakah kebijakan legislasi hukum pidana tersebut telah menjamin penegakan hukum pidana dalam upaya pengelolaan hutan di Indonesia secara lebih efektif.

3. Untuk mengkaji dan menganalisis penegakan hukum dengan penggunaan kebijakan penal dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, dan bagaimana bentuk jaminan pengelolaan hutan di Indonesia.
4. Untuk mengkaji, menganalisis serta memberikan masukan dalam bentuk rekomendasi terhadap penegakan hukumn pidana dalam kerangka untuk menciptakan hukum kehutanan yang lebih efektif dalam pengelolaan hutan di Indonesia pada saat ini dan masa yang akan datang.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini, diharapkan secara teoritis maupun praktis memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis, hasil dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan pemikiran terhadap tumbuh dan berkembangnya ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam hukum pidana dan lebih khusus lagi dalam hukum pidana kehutanan.

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat dipergunakan untuk memberikan informasi dan perbaikan terhadap kebijakan legislasi hukum pidana yang terkait dengan pengelolaan hutan di Indonesia.

2. Kegunaan praktis, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan pemikiran yang praktis untuk diterapkan dalam penegakan

hukum pidana kehutanan, terutama dalam upaya penyempurnaan peraturan di bidang kehutanan dan penyusunan rancangan Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana penebangan pohon di dalam hutan secara ilegal yang saat ini masih dalam program legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini pada dasarnya adalah meneliti kebijakan pemerintah dalam rangka pengelolaan sumber daya hutan dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD'45 yang menyatakan bahwa,

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini terbatas, yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³²

Adanya campur tangan Pemerintah menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*), sebagaimana

³² Muchsan, *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Jakarta, hlm. 9.

dicetuskan oleh Beveridge.³³ Selanjutnya dalam perkembangannya, keterlibatan pemerintah dalam melaksanakan fungsi regulasi dan mengawasi berbagai aktivitas di masyarakat, timbul berbagai permasalahan yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat di lapangan. Hal tersebut digambarkan oleh Tocqueville seringkali menimbulkan konflik terhadap sistem politik di suatu negara. Ia mengemukakan bahwa: “*Conflict, however bounded; controversy, however regulated-these are features not incidental but essential to the operation of the political system*”.³⁴

Dalam mewujudkan kesejahteraan tentunya dapat diperhatikan teori Ronald Dworkin, sebagai salah satu pemikir tentang *Content Theory* dalam hukum yang dibangunnya. Dworkin mencoba mengembangkan pemahaman bahwa, hukum meliputi prinsip-prinsip, politik dan standar-standar juga aturan-aturan. Teori sistem hukum yang ditawarkan Dworkin, berupa seperangkat prinsip sebagai sesuatu yang hipotetikal dari hakim yang dipanggil Hercules, yaitu menciptakan dengan menyediakan pertimbangan yang terbaik tentang institusi hukum dalam masyarakat dan keputusan (*decision*) pengadilan, aransemen konstitusional dan keluaran (*out put*) dari badan legislasi itu.³⁵

Menurut Dworkin sistem hukum memiliki empat karakteristik, yaitu unsur elemen/bagian (*elements*), hubungan (*relation*), struktur (*structure*), dan

³³ Beveridge adalah seorang anggota Parlemen Inggris dalam reportnya yang mengandung suatu program social, dengan perincian antara lain tentang meratakan pendapatan masyarakat, usulan kesejahteraan social, peluang kerja, pengawasan upah oleh Pemerintah dan usaha di bidang pendidikan.

³⁴ Tocqueville's seperti dikutip Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, 1978, hlm. 111.

³⁵ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously, New Impression with Reply to Critics*, Duckworth, London, 1977, hlm.107; sebagaimana dikutip oleh Otje Salman dan Anthon F. Susanto, dalam Bukunya *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, PT. Refika Aditama, Cetakan Ke-3 Januari 2007, hlm. 93.

penyatuan (*wholeness*).³⁶ Unsur elemen dalam penegakan hukum pidana di bidang kehutanan tidak dapat dilepaskan dari penegakan hukum dan keadilan yang merupakan serangkaian proses yang cukup panjang dan tentunya melibatkan berbagai kewenangan instansi/aparat penegak hukum lainnya. Dalam hal ini, khususnya di bidang penegakan hukum pidana terkait dengan hutan dan kehutanan melibatkan aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan dan penyidik kepolisian, aparat penuntut/kejaksaan, aparat pengadilan/hakim, dan aparat pelaksana pidana. Keseluruhan sistem, struktur kelembagaan, dan kewenangan penegakan hukum itu mempunyai peraturan tersendiri dan bersifat independen.

Barda Nawawi Arief menyatakan mengingat demikian banyaknya instansi (*struktur kelembagaan*) dan pejabat (kewenangan) yang terkait di bidang penegakan hukum, maka perlu dilakukan reformasi, khususnya yang terkait dengan peninjauan dan penataan kembali seluruh struktur kekuasaan/kewenangan penegakan hukum. Hambatan penegakan hukum pidana di bidang kehutanan tentunya tidak terlepas dari reformasi terhadap struktur hukum bahkan juga di bidang perundang-undangan (*substansi hukum*), dan budaya hukum. Secara tegas Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa, untuk melaksanakan penegakan hukum diperlukan tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*), tetapi juga pembaruan struktur hukum (*legal structure reform*), dan pembaruan budaya hukum (*legal culture reform*). Bahkan dalam situasi saat ini yang terpenting

³⁶ Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 1986, hlm. 225.

justru pembaruan aspek immaterial dari hukum, yaitu pembaruan budaya hukum. etika/moral hukum dan ilmu/pendidikan hukum.³⁷

Pembangunan hukum, khususnya yang terkait dengan kebijakan pidana di bidang kehutanan tentunya mempunyai makna dan tujuan yang mulia. Hal ini sesuai dengan amanat ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan, baik itu di dalam ketentuan UU No. 5 tahun 1967 dan UU No. 41 tahun 1999.³⁸

Terkait dengan pengelolaan hutan di Indonesia, maka penegakan hukum pidana di bidang kehutanan merupakan salah satu sarana untuk mencapai terwujudnya kemakmuran rakyat seluruh bangsa Indonesia. Hal ini sesuai dengan tujuan dari penyelenggaraan kehutanan yang dilakukan oleh pemerintah.³⁹

Dengan adanya ketentuan hukum di bidang kehutanan, maka tidak salah apabila Mochtar Kusumaatmadja mengatakan seharusnya hukum tersebut berfungsi sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat (*law as a social tool*). Mengingat fungsinya, sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif. Artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat termasuk

³⁷ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, *Op.cit.* hlm. 6.

³⁸ Pasal 4 UU Nomor 41 Tahun 1999 : (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk : a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; c) mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan. (3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

³⁹ Pasal 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan : Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

masyarakat yang sedang membangun, karena ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan.

Masyarakat yang sedang membangun, dapat didefinisikan sebagai masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Sudah seharusnya hukum berperan dalam pembangunan untuk mewujudkan ketertiban masyarakat.⁴⁰

Penegakan hukum pidana di bidang kehutanan sangat tergantung dari bagaimana penegakan hukum itu sendiri dilakukan. Seperti yang telah digambarkan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa di Indonesia diperlukan reformasi penegakan hukum. Penegakan hukum diperlukan tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*), tetapi juga pembaruan struktur hukum (*legal structure reform*), dan pembaruan budaya hukum (*legal culture reform*).⁴¹

Sesuai dengan ketentuan UU No 41 tahun 1999, penegakan hukum pidana kehutanan perlu dilihat dari berbagai aspek yang mempengaruhi penegakan hukum. Penegakan hukum kehutanan yang telah terjadi di Indonesia dapat dilihat dalam beberapa contoh kasus berikut ini; putusan pengadilan dalam kasus kejahatan kehutanan tahun 2005-2008, sebanyak 66,83% (137

⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis*, Bandung, PT. ALUMNI, 2002, hlm. 13-14.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*

kasus) dibebaskan, 21,46 % (44 kasus) diputus kurang dari 1 tahun, 6,83 % (14 kasus) diputus 1-2 tahun, 4,88 % (10 kasus) diputus lebih dari 2 tahun.⁴²

Untuk dapat memahami penegakan hukum kehutanan tentunya tidak terlepas dari pemikiran Sorjono Soekanto yang membahas tentang faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi terhadap penegakan hukum.⁴³

Putusan pidana pada kasus-kasus kehutanan tersebut tidak dapat hanya dibaca berdasarkan data saja. Sebab, harus dilihat dari beberapa hal yang terkait dengan sistem penegakan hukum pidana pada hutan dan kehutanan.

Hukum kehutanan mengenal tiga sistem sanksi yang dapat digunakan oleh pejabat penegak hukum untuk menyelesaikan permasalahan perlindungan dan pengelolaan hutan dan kehutanan yaitu, sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum administratif dan sistem sanksi hukum pidana. Penggunaan sanksi yang ada tersebut tergantung kepada instansi Kehutanan dan aparat penegak hukum, mana yang harus diterapkan. Jika pelanggaran yang terkait dengan administrasi tentunya instansi Kehutanan mempunyai mekanisme tersendiri tata cara penyelesaiannya dan di dalam pelanggaran administrasi tersebut tidak menutup kemungkinan akan terjadi tuntutan perdata maupun ganti rugi. Terkait dengan pelanggaran pidana, penegakan hukumnya tergantung kepada instansi kehutanan, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan sebagai bagian sistem penegakan hukum pidana di Indonesia.

⁴² ICW, *Op. cit.* Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur adanya sanksi pidana maksimal, baik berupa ancaman pidana penjara maupun denda.

⁴³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.5.

Dalam menelaah hambatan-hambatan yang terkait dengan hukum pidana kehutanan, maka perlu adanya tahapan operasional dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan (PPK) mulai dari tahap formulasi (kebijakan legislatif/legislasi), tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial) dan tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).⁴⁴

Memperhatikan kerangka teori yang telah diuraikan, maka dalam Usulan Penelitian Disertasi ini digunakan teori hukum (teori utama, teori madya dan teori terapan) sebagai berikut :

1. Teori Utama (*Grand-Theory*)

Grand Theory yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Teori Negara Hukum. Dasar alasan dipergunakannya teori Negara Hukum sebagai “*grand theory*”, karena Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD’45 Amandemen Ketiga. Teori negara hukum menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak azasi manusia. Negara hukum mempunyai konsep dasar bahwa, semua perilaku dalam tiap aspek kehidupan manusia berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembuat undang-undang. Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum, adanya perlindungan hak azasi manusia dan peradilan yang bebas.

Konsepsi Negara Hukum yang dianut Indonesia adalah menggunakan terminologi Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) atau

⁴⁴ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Op.cit., hlm. 74-75.

“Negara Kemakmuran”. Dengan demikian tujuan yang hendak dicapai Negara Indonesia adalah terwujudnya masyarakat adil dan makmur, baik spiritual maupun materiel berdasarkan Pancasila, karena Negara Indonesia adalah Negara Hukum berdasarkan Pancasila.

B. Arief Sidharta mengemukakan pendapatnya tentang unsur dan asas yang terdapat pada Negara Hukum ⁴⁵, yang disebut negara hukum adalah Negara yang berintikan unsur-unsur dan asas-asas sebagai berikut:

- a. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan kepribadian manusia (identitas) yang mengoptimalkan asas pengakuan dan perlindungan martabat serta kebebasan manusia yang merupakan asas fundamental.
- b. Negara berdasarkan atas hukum; Kepastian hukum mengimplementasikan beberapa hal, yaitu warga negara harus bebas dari tindakan pemerintah dan aparatnya yang tidak dapat diprediksi dari tindakan yang sewenang-wenang, pemerintah dan aparatnya harus terikat dan tunduk pada turan hukum positif dan semua tindakan pemerintah dan aparatnya harus didasarkan pada aturan hukum positif sebagai dasar hukumnya;
- c. Persamaan, yaitu pemerintah dan aparatnya harus memberikan perlakuan yang sama kepada semua orang dan undang-undang juga berlaku sama untuk semua orang;
- d. Demokrasi, asas ini terkait dengan cara pengambilan keputusan, setiap warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk mempengaruhi keputusan atau tindakan pemerintah;
- e. Dengan menggunakan hak pilihnya dapat mempengaruhi susunan badan perwakilan dan dapat menjadi anggotanya;
- f. Pemerintah dan aparatnya mengemban fungsi melayani rakyat. Asas ini dijabarkan dalam seperangkat asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

Salah satu teori tentang tujuan negara adalah Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Konsep negara hukum yang semula merupakan liberal

⁴⁵ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Perkembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Madju, Bandung, 2000, hlm.199.

berubah ke negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.⁴⁶ Menurut konsep Negara Kesejahteraan, tujuan negara adalah untuk kesejahteraan umum. Negara dipandang hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara tersebut.⁴⁷ Selain konsep negara berdasar atas hukum, juga dikenal konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yakni suatu konsep yang menempatkan peran negara dalam setiap aspek kehidupan rakyatnya demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat⁴⁸. Sehubungan dengan konsep negara kesejahteraan tersebut, maka negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban 4 (empat) fungsi⁴⁹ yaitu:

- a. *The State as provider* (negara sebagai pelayan)
- b. *The State as regulator* (negara sebagai pengatur)
- c. *The State as entrepreneur* (negara sebagai wirausaha), and
- d. *The State as umpire* (negara sebagai wasit).

Merujuk tentang fungsi negara yang menganut konsep negara kesejahteraan tersebut, menyebabkan negara memegang peranan yang sangat penting. Dalam memenuhi fungsinya sebagai pelayan dan sebagai regulator, maka negara terlibat dan diberi kewenangan untuk membuat peraturan dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang berkeadilan dan

⁴⁶ Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 133.

⁴⁷ CST Kansil dan Christine ST. *Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia (1)*, Jakarta, Rineka Cipta, 1997, hlm. 20.

⁴⁸ Mustamin Dg. Matutu, "Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern, "Pidato Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hasanuddin Ujung Pandang, 1972. hlm. 15.

⁴⁹ W. Friedmann., *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*, London: Steven & Son, 1971, hlm. 5.

memberikan kesempatan yang sama bagi masyarakat, sehingga terwujud kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD'45 dan Pasal 33 ayat (3). Oleh sebab itu, peranan pemerintah mendorong masyarakat agar lebih berdaya dalam ikut pengelolaan hutan di Indonesia menjadi suatu hal yang sangat penting. Negara mempunyai peran penting dalam mengatur pengelolaan sumber daya hutan dalam mewujudkan kesejahteraan dan hak-hak masyarakat sekitar hutan. Instrumen penting yang dapat digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan fungsi regulator termasuk dalam bidang pengelolaan sumber daya hutan adalah undang-undang, dan ini merupakan aplikasi dari asas legalitas dalam konsep negara berdasar atas hukum.

Teori Negara Kesejahteraan sangat mendukung konsep pengelolaan hutan di Indonesia dalam mewujudkan hak masyarakat, sehingga akan mendukung terwujudnya kesejahteraan umum dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dalam bentuk pendapatan Negara yang bersumber dari pengelolaan sumber daya hutan.

Konsep Negara Kesejahteraan dalam UUD'45 pertama kali diadopsi oleh Muhamad Hatta,⁵⁰ yang dapat dikemukakan berdasarkan ketentuan Pasal 33 yang menyatakan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, "*Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*", Universitas Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 12.

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Kebijakan pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) UUD'45 yang menyatakan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa, negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini terbatas yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵¹

Campur tangan Pemerintah tersebut di atas menunjukkan bahwa, Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*), sebagaimana dicetuskan oleh Beveridge dan Tocqueville.

Tujuan hukum dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, masing-masing. *Pertama*, dari sudut pandang ilmu hukum positif normatif atau yuridis dogmatik, dimana tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian

⁵¹ Muchsan, *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan*, Administrasi Negara di Indonesia, Jakarta: Liberti, 2003), hlm.9.

hukumnya. *Kedua*, dari sudut pandang filsafat hukum, dimana tujuan hukum dititikberatkan pada segi keadilan. *Ketiga*, dari sudut pandang sosiologi hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatannya.⁵²

2. Teory Madya (*Middle Range Theory*)

Dalam tataran teori madya (*Middle Range Theory*) yang dipergunakan sebagai pisau analisis adalah teori keadilan. Menurut ajaran utilitis dengan tujuan kemanfaatannya, sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Bentham. Menurut pandangan ini, tujuan hukum semata-mata adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat (*the large number for the large people*). Pandangannya didasarkan pada falsafah sosial bahwa, setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Doktrin utilitis ini menganjurkan '*the greathes happiness principle*' (prinsip kebahagiaan yang semaksimal mungkin). Tegasnya, menurut teori ini masyarakat yang ideal adalah masyarakat yang mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan atau masyarakat yang mencoba memberi kebahagiaan yang sebesar mungkin kepada rakyat pada umumnya, dan agar ketidakbahagiaan diusahakan sedikit mungkin dirasakan oleh rakyat pada umumnya.⁵³

Selain pandangan teori keadilan sebagaimana yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, dapat dikemukakan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls. Menurut John Rawls, semua teori keadilan merupakan teori

⁵² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: PT. Gunung Agung, 2000), hlm.72.

⁵³ *Ibid.*, hlm.77.

tentang cara untuk menentukan kepentingan-kepentingan yang berbeda dari semua warga masyarakat. Menurut konsep teori keadilan utilitaris, cara yang adil mempersatukan kepentingan-kepentingan manusia yang berbeda adalah dengan selalu mencoba memperbesar kebahagiaan.

Menurut Rawls, bagaimanapun juga cara yang adil untuk mempersatukan berbagai kepentingan yang berbeda adalah melalui keseimbangan kepentingan-kepentingan tersebut tanpa memberikan perhatian istimewa terhadap kepentingan itu sendiri. Teori ini sering disebut '*justice as fairness*' (keadilan sebagai kejujuran). Jadi yang pokok adalah prinsip keadilan mana yang paling fair, itulah yang harus dipedomani. Terdapat dua prinsip dasar keadilan. Prinsip yang pertama, disebut kebebasan yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai kebebasan yang terbesar asal ia tidak menyakiti orang lain. Tegasnya, menurut prinsip kebebasan ini, setiap orang harus diberi kebebasan memilih menjadi pejabat, kebebasan berbicara dan berfikir kebebasan memiliki kekayaan, kebebasan dari penangkapan tanpa alasan dan sebagainya.⁵⁴

Prinsip keadilan yang kedua yang akan disetujui oleh semua orang yang fair, bahwa ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus menolong seluruh masyarakat dan para pejabat tinggi untuk harus terbuka bagi semuanya. Tegasnya, ketidaksamaan sosial dan ekonomi dianggap tidak adil kecuali jika ketidaksamaan ini menolong seluruh masyarakat.⁵⁵

⁵⁴ Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 181 dan 203.

⁵⁵ *Ibid.*

Teori keadilan ini sangat relevan untuk menjawab bagaimana seharusnya pengelolaan hutan di Indonesia dalam mewujudkan hak masyarakat sekitar hutan secara adil. Esensi hak masyarakat lokal dalam pemanfaatan sumber daya hutan adalah adanya perlakuan yang adil untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya hutan secara arif bijaksana dan berkelanjutan bagi kepentingan masyarakat banyak dan kepentingan generasi yang akan datang.

Friedman mengemukakan bahwa suatu sistem hukum terdiri dari tiga unsur⁵⁶: “Hukum sebagai suatu sistem pada pokoknya mempunyai 3 (elemen), yaitu (a) struktur sistem hukum (*structure of legal system*) yang terdiri dari lembaga pembuat undang-undang (*legislative*), institusi pengadilan dengan strukturnya lembaga kejaksaan dan badan kepolisian negara, yang berfungsi sebagai aparat penegak hukum; (b) substansi sistem hukum (*substance of legal*) yang berupa norma-norma hukum, peraturan-peraturan hukum, termasuk pola-pola perilaku masyarakat yang berada di balik sistem hukum; dan (c) budaya hukum masyarakat (*legal culture*) seperti nilai-nilai, ide-ide, harapan-harapan dan kepercayaan-kepercayaan yang terwujud dalam perilaku masyarakat dalam mempersepsikan hukum”.

3. Teory Terapan (*Applied Theory*)

Teory hukum terapan yang digunakan dalam penelitian disertasi dipergunakan teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Teori Mochtar Kusumaatmadja menyajikan konsep hukum yang erat hubungannya dengan usaha pembaharuan hukum di Indonesia, yakni

⁵⁶ Lawrence W Friedman, *American Law*, New York: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 7.

hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sarana pembaharuan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa teori hukum pembangunan Mochtar ini sedikit banyak diilhami oleh teori *law as a tool of social engineering* yang ditulis oleh Roscoe Pound. Teori hukum ini sebagai sarana pembaharuan masyarakat merupakan pengembangan dari teori Roscoe Pound yang di Indonesia jangkauan dan ruang lingkupnya lebih luas, di antaranya :⁵⁷

- a. lebih menonjol perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia, walaupun jurisprudensi juga memegang peranan, berlainan dengan keadaan di Amerika di mana teori ini dilahirkan, karena di Amerika ditujukan terutama pada peranan pembaharuan daripada keputusan *Supreme Court* sebagai mahkamah tertinggi;
- b. sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat menolak aplikasi mekanistik dari konsepsi *law as a tool of social engineering*;
- c. apabila dalam pengertian hukum termasuk pula hukum internasional. Di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum sebagai alat pembaharuan jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum.”

Pokok-pokok pikiran yang ada pada fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan “... sebagai sarana pembaharuan masyarakat” atau “... sebagai sarana pembangunan” adalah sebagai berikut:

- a. hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu; dan
- b. anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

⁵⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Op.cit.*

Dari kedua fungsi hukum tersebut di atas, diharapkan dapat dilakukan oleh hukum bagi proses perubahan, termasuk proses perubahan yang cepat yang biasanya diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun. Apabila perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib, selain fungsinya yang tradisional yakni menjamin adanya kepastian dan ketertiban.⁵⁸

Terkait dengan penegakan hukum pidana kehutanan, maka untuk membantu menjelaskan hambatan dalam penegakan hukum pidana pada pengelolaan hutan di Indonesia akan diuraikan pula dengan menggunakan teori hukum Sorjono Soekanto yang menguraikan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri. Faktor tersebut adalah:⁵⁹

1. Faktor hukumnya sendiri (hukum positif)
2. Faktor penegak hukum atau pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum (aparatus hukum)
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, adalah lingkungan hukum tersebut dapat diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Untuk melihat apakah penegakan hukum yang terkait dengan kejahatan kehutanan perlu diperhatikan pula pandangan G. Peter Hoefnagels⁶⁰ yang menggambarkan bahwa, upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh melalui :

- a. penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b. pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- c. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment /mass media*).

⁵ *Ibid.*, hlm. 87-88.

⁵⁹ Sorjono Soekanto, *Op.cit*; hlm. 8.

⁶⁰ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminologi*, 1969, hlm. 56.

Untuk melihat lebih jauh apakah yang menjadi hambatan dalam penegakan hukum pidana dalam pengelolaan hutan di Indonesia perlu dikaji lebih jauh tentang pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “penal” yang fungsionalisasi/ operasionalisasinya melalui beberapa tahap⁶¹ :

- a. tahap formulasi (kebijakan legislatif);
- b. tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial);
- c. tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).

Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijakan legislatif. Kebijakan legislatif/legislasi adalah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problematika tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu. **Tahap aplikasi** yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif. **Tahap eksekusi**, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.⁶²

⁶¹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan kejahatan*, *op.cit*, hlm.79.

⁶² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1995, hlm. 13-14. Lihat pula Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Bandung, CV. Utomo, 2004, hlm. 143-144.

F. Metode Penelitian

Suatu penelitian setidak-tidaknya mempunyai tiga tujuan

”.... (1) to explore a phenomenon such as a group or setting in order to become familiar with it and to gain insight and understanding about it, frequently in order to formulate a more precise research problem for further study, (2) to describe a particular community group, or situation as completely, precisely, and accurately as possible, and (3) to examine and formally to test relationship among variables.⁶³

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Hal ini mengingat; . *Pertama*, penelitian akan mengacu kepada norma-norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan legislasi hukum pidana atas hutan dan kehutanan dalam sistem hukum kehutanan nasional. Penelitian ini bersifat kualitatif akan menghasilkan data deskriptif berupa tulisan atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.⁶⁴ Analisis data penelitian bersifat kualitatif, dari data yang diperoleh dikaji dan dipelajari permasalahannya secara mendalam dan detail,⁶⁵ sistematis, menyeluruh serta terintegrasi.

Tahap-tahap yang dilakukan dalam penelitian kualitatif adalah pra kegiatan lapangan, kegiatan lapangan, dan analisis secara intensif.⁶⁶ Oleh David Dooley disebutkan langkah-langkah dalam melakukan penelitian

⁶³ Royce Singleton et al., *Approaches to Social Research*, New York: Oxford University Press, 1998, hlm.89.

⁶⁴ Robert Bogdan and Steven J. Taylor, *Introduction to Qualitative Research Methods, A Phenomenological Approach To The Social Sciences*, New York: John Wiley & Sons, 1975, hlm.4.

⁶⁵ John W. Creswells, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, London: Sage Publication, 1999, hlm.1-2.

⁶⁶ Michael Quinn Patton, *Qualitative Evolution and research Methods*, Nembury Parka: Sage Publication, 1990, hlm.13-14.

kualitatif, sebagai berikut: "... *qualitative research into a series of steps: (1) gaining entry and finding a key informant, (2) category definition and observation, (3) recording data, (4) analysis.*"⁶⁷

Untuk mendapatkan data awal yang digunakan dalam penelitian ini, dilakukan terlebih dahulu penelitian kepustakaan dengan cara penelusuran peraturan perundang-undangan, buku, artikel dalam majalah dan surat kabar atau bahan lain, seperti data statistik atau data lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang hendak dijabarkan.⁶⁸

Bahan penelitian didapatkan melalui penelitian kepustakaan milik Departemen Kehutanan di Jakarta dan penelitian lapangan. Penelitian lapangan dilakukan di Jakarta, karena sebagian besar *stakeholder* kehutanan berkantor di Jakarta dengan melakukan wawancara kepada informan dalam kaitannya dengan kasus-kasus kejahatan atas hutan dan kehutanan yang relevan dengan penelitian tersebut dengan menggunakan pedoman wawancara yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait. Terkait dengan penegakan hukum dilakukan wawancara kepada aparat penegak hukum yang menangani kasus-kasus kehutanan (Direktur Penyidikan Departemen Kehutanan dalam hal ini Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Dirjen PHKA), terkait dengan pengaturan hasil hutan dilakukan wawancara dengan Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan

⁶⁷ David Dooley, *Social Research Methods, 3th ed.*, (New Jersey: Prentice Hall, 1995), hlm. 268-271.

⁶⁸ Royce Singleton Jr et al. dalam *Approaches to Social Research*, (New York: Oxford University Press, 1988), hlm.326, menyebutkan tersedianya sumber data: "... *may be placed in five broad categories (1) public documents and officials records, including the extensive archives of census bureau, (2) private documents, (3) mass media, (4) physical, non verbal materials and (5) social sciences data archives.*

(Dirjen BPK), Staf Ahli Bidang Penegakan Hukum (Kepolisian, Kejaksaan), Markas Besar Kepolisian Negara RI, Kejaksaan Agung RI, Mahkamah Agung RI.

Dalam penelitian lapangan, dilakukan dengan melakukan wawancara kepada informan lebih difokuskan kepada pejabat yang memiliki kewenangan atau yang tugasnya berkaitan permasalahan kehutanan, yaitu kepada aparat penegak hukum yang masuk dalam tim pemberantasan penebangan hutan secara tidak sah. Selain itu, wawancara dilakukan terhadap Asosiasi Pengusahaan Hutan, lembaga swadaya masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait. Dengan demikian pemilihan seseorang yang dijadikan responden dilakukan secara proposional, tergantung kepada kapasitas individu untuk menjawab pertanyaan yang sudah disusun secara terstruktur melalui wawancara langsung. Pemilihan responden juga dilakukan secara acak, yaitu mereka yang kebetulan ditemui dan bersedia untuk di wawancarai sesuai dengan pedoman wawancara (*accidental sampling*).⁶⁹ Selanjutnya data yang diperoleh akan diolah dan dianalisis. Penjabarannya diharapkan mengungkap permasalahan yang sifatnya umum (induktif).

Pedoman yang dijadikan dasar pemikiran tentang penelitian mengacu pada pendapat Lili Rasjidi dan H.R Otje Salman Soemadiningrat yang mengemukakan bahwa, dimaksud dengan penelitian adalah, “ suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini

⁶⁹ “*In accidental sampling, the investigator morely chooses the closest live persons as respondents*”. Sedangkan dalam “*pusposive sampling, the researcher uses his or her own judgment about which respondents to choose, and picks only those who best meet the pusposes of the study*”, “*Kenneth D. Baily, Methods of Social Research, (New York: The Free Press, 1982), hlm. 97.*

disebabkan penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten, sedangkan penelitian adalah prosedur atau cara untuk memperoleh pengetahuan yang benar atau kebenaran melalui langkah-langkah yang sistematis”.⁷⁰

Perumusan penelitian tersebut sesuai dengan hakikat penelitian sebagai salah satu penemuan informasi melalui prosedur tertentu yang sistematis, metodologis, dan sistematis itulah diharapkan penelitian tersebut dapat memenuhi standard kesahihan dan keterhandalan sesuai dengan tolak ukur kelajiman di bidang ilmu yang diteliti.

Adapun unsur pokok yang terdapat dalam metode penelitian disertasi ini adalah, spesifikasi penelitian, metode pendekatan, teknik pengumpulan data, analisis data, dan lokasi penelitian.

1. Spesifikasi Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai permasalahan yang berkaitan dengan penegakan hukum pidana kehutanan. Selanjutnya metode penelitian yang digunakan disesuaikan dengan identifikasi masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah hambatan penegakan Hukum Pidana Pada Perlindungan dan Pengelolaan Hutan di Indonesia. Untuk kemudian dianalisis secara sistematis, menyeluruh (*holistik*), dan terintegrasi,

⁷⁰ Lili Rasjidi dan Otje Salman Soemadiningrat, *Buku Panduan dan Pedoman Penyusunan Tesis dan Disertasi*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2003. hlm. 14

sehingga pada akhirnya dari keseluruhan proses penelitian ini dapat ditarik kesimpulan.

2. Metode Pendekatan

Beranjak dari objek penelitian sebagaimana diuraikan dalam spesifikasi penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif (*legal research*). Menurut Roni Hanitijo Soemitro, penelitian yuridis normatif diartikan sebagai penelitian yang digunakan untuk mengkaji kaidah dan asas hukum.⁷¹

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Dengan demikian, penelitian yuridis normatif adalah ketika hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma. Oleh karena itu, penelitian ini sering pula dikenal sebagai penelitian doktrina. Tahap penelitian yuridis normatif akan dilakukan dengan melakukan penelusuran literatur. Penelusuran tersebut digunakan untuk kelengkapan data, serta tidak menutup kemungkinan data diperoleh melalui wawancara sebagai data penunjang. Sebagai penunjang penelitian juga dilakukan penelitian sosiologis terhadap proses dikeluarkannya Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pada tahun 1999 yang hanya dibutuhkan waktu yang sangat singkat hanya sekitar 17 hari sudah dapat disahkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Nuansa tersebut menempatkan bahwa UU No.

⁷¹ Robwert Meyer and Ernest Greenwood, *The Design of Social Policy* (Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial. Terjemahan Sutan Santi Arbi dan Wayan Wardhana, Penerbit Pustekom. Depdikbud, PT. Rajawali Jakarta Press, Jakarta, 1984. hlm.80.

41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sejak lahir juga sudah terdapat permasalahan yang akibatnya bermasalah sampai saat ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik diartikan sebagai penerapan dari metode untuk menimbulkan suatu akibat yang dikehendaki, sementara alat yaitu sarana yang dipergunakan. Dari batasan di atas, dapat diekemukakan bahwa teknik dan alat pengumpulan data yang dilakukan tergantung pada pendekatan yang dilakukan. Mengingat penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), maka teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data yang dapat diperoleh melalui data sekunder seperti, bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat pada masalah-masalah yang akan diteliti, berupa ;

- a. Bahan-bahan hukum primer
- b. Bahan-bahan hukum sekunder
- c. Bahan-bahan hukum tertier

Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan penegakan hukum pidana yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan hutan di Indonesia. Bahan-bahan ini dapat berbetuk :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan setelah perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat;
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- d. Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-undang No. 34 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 22 Tahun 1999.
- e. Undang-undang Republik Indonesia No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- f. Undang-undang tentang Pemekaran Wilayah, Undang-undang tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam.
- g. Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Kehutanan yang terkait dengan Pengelolaan Hutan di Indonesia.
- h. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- i. Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP)

Bahan hukum sekunder yaitu, bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan-bahan hukum primer dan dianggap sebagai alat bantu untuk menganalisis bahan-bahan hukum primer seperti;

- a. Buku-buku yang membahas tentang hukum, penegakan hukum dan karya ilmiah yang substansinya berkenaan dengan hambatan penegakan hukum pidana terhadap perlindungan dan pengelolaan hutan di Indonesia.
- b. Majalah ilmiah, jurnal ilmiah, dan laporan akhir penelitian, termasuk disertasi

- c. Kesimpulan hasil diskusi ilmiah, simposium, seminar, lokakarya, doktrin atau pendapat para pakar hukum.

Bahan hukum tertier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi dan kejelasan tentang bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder seperti;

- a. Ensiklopedia atau kamus umum;
- b. Kamus hukum dan kamus jenis lainnya yang ada relevansinya dengan bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

4. Analisis Data

Analisis data dan penarikan kesimpulan dari penelitian ini diambil dari ketiga bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tertier melalui metode kualitatif. Artinya, data yang diperoleh dalam penelitian ini terlebih dahulu disajikan secara sistematis, dalam bentuk uraian komprehensif.

Metode kualitatif, yaitu suatu metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis berupa pernyataan, responden-responden secara tertulis atau lisan, serta yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Metode kualitatif ini tujuannya tidak mencari kebenaran semata, melainkan juga bertujuan memahami substansi kebenaran tersebut. Dalam konteks ini, data yang diperoleh dari ketiga bahan-bahan hukum tersebut dianalisis berdasarkan atas dukungan teori utama (*grand theory*), teori madya (*middle range theory*), dan teori terapan (*applied theory*).

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dijadikan tempat penelitian adalah :

- a. Perpustakaan Departemen Kehutanan di Jakarta, Gedung Manggala Wanabakti, Jalan Jenderal Gatot Subroto 10270.
- b. Perpustakaan Program Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung, Jalan Merdeka Nomor 30 Bandung 40117.
- c. Perpustakaan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jalan Merdeka Utara Nomor 9-13 Jakarta Pusat.
- d. Perpustakaan Universitas Indonesia, Depok dan Salemba, Jakarta.
- e. Perpustakaan Dewan Kehutanan Nasional, Museum Kehutanan, Gedung Manggala Wanabakti, Jalan Gatot Subroto, Jakarta Selatan.
- f. Perpustakaan Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, di Bogor.
- g. Departemen Kehutanan di Jakarta.
- h. Kantor Asosiasi Perusahaan Kehutanan di Jakarta.
- i. Kantor Lembaga Swadaya Masyarakat penggiat hutan dan lingkungan hidup seperti : ICEL, WALHI, WWF Indonesia, ICW, IHSA, IMA, IWGFF, dan lain-lain.
- j. Untuk memperkuat keakuratan data sekunder, maka penulis akan mengambil fokus data sekunder yang tersedia di berbagai instansi khususnya Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Riau dan Pulau Jawa (Perum Perhutani).

BAB II
HUKUM KEHUTANAN INDONESIA
DAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN KEHUTANAN

A. Pengertian, Ruang Lingkup, dan Perkembangan Hukum Kehutanan.

Bidang hukum kehutanan merupakan salah satu bidang hukum yang sudah berumur lebih dari 128 tahun yang lalu sebagaimana dikemukakan oleh Salim H.S yang telah disampaikan sejak tahun 1995. Dengan demikian hukum kehutanan di Indonesia sampai saat ini telah berumur lebih dari 140 tahun.⁷²

Perkembangan hukum kehutanan tentunya tidak sama antara masa Kerajaan yang pernah berdiri di Indonesia, Penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, dan masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia. Meskipun usia hukum kehutanan yang sudah cukup lama, namun pada akhir-akhir ini keberadaan hutan sangat mengkhawatirkan. Sebelum tahun 1970, hutan di Indonesia diperkirakan menempati 70% dari luas daratan, yang menyebar secara merata di seluruh wilayah Indonesia. Setiap wilayah

⁷² Salim H.S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1995, hlm. 5,

mempunyai ciri khas tertentu yang menunjukkan karakteristik wilayah kepulauan di Indonesia.⁷³

Karakteristik tersebut meliputi jenis tumbuhan hutan, satwa, kondisi ekologi dan ciri khas masyarakatnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap wilayah Indonesia mempunyai pranata hukum yang berbeda-beda antara wilayah satu dengan wilayah yang lainnya. Pulau-pulau besar yang dimiliki Indonesia telah mencirikan sebuah karakteristik yang menjadi kebanggaan Bangsa Indonesia sebagai sebuah Negara Besar dengan keanekaragamannya.

Dengan karakteristik dan keanekaragamannya, maka dengan keberadaan hukum kehutanan tentunya Negara telah mempunyai wawasan ke depan bagaimana hutan harus dikelola, dimanfaatkan, diperbaiki, dan dilindungi. Dalam menciptakan hukum kehutanan tentunya harus memperhatikan hal-hal yang terkait dengan hutan, baik itu sumber daya hutan itu sendiri, masyarakat di sekitar hutan, lingkungan hidup yang tidak hanya meliputi wilayah regional dan wilayah nasional, tetapi harus pula memperhatikan wilayah internasional.

Pemanfaatan hutan di Indonesia sudah berlangsung sejak masa penjajahan Belanda, namun saat itu hutan masih dipergunakan hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri dan tidak bersifat eksploitatif. Sejak tahun 1967, politik hukum kehutanan di Indonesia telah dituangkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1967. Undang-undang ini hanya berisi

⁷³ *Ibid.*

ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok saja, sedangkan hal-hal yang lebih rinci diatur dan dituangkan dalam peraturan yang lebih rendah.⁷⁴

1. Pengertian Hutan menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1967

Di dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 telah diatur tentang hutan yang ada di Indonesia dan terbagi atas hutan menurut kepemilikannya, yaitu hutan negara dan hutan milik.⁷⁵

Hutan Negara ialah semua hutan yang tumbuh di atas tanah yang bukan tanah milik, hutan yang tumbuh atau di tanam di atas tanah yang diberikan kepada Daerah Swatantra dengan hak pakai atau hak pengelolaan mempunyai status sebagai hutan Negara, dengan demikian tidak ada hutan marga, hutan daerah, hutan swapraja, dan sebagainya.⁷⁶

Hutan milik ialah hutan yang tumbuh atau ditanam di atas tanah hak milik, yang lazimnya disebut hutan rakyat dan dapat dimiliki oleh orang, baik sendiri maupun bersama-sama orang lain atau Badan Hukum.

Hutan yang ditanam atas usaha sendiri di atas tanah yang dibebani hak lainnya, merupakan pula hutan milik dari orang/Badan Hukum yang bersangkutan.⁷⁷

Ditinjau dari segi kepentingan sosial ekonomi pada umumnya, sifat alam sekelilingnya yang dimiliki secara khas, maka berdasarkan fungsinya hutan dapat dibagi menjadi empat jenis :⁷⁸

1. **Hutan Lindung** ialah hutan yang mempunyai keadaan alam sedemikian rupa, sehingga pengaruhnya yang baik terhadap tanah, alam sekelilingnya dan tata air perlu dipertahankan dan dilindungi.

Apabila hutan lindung diganggu, maka hutan ini akan kehilangan fungsinya sebagai pelindung, bahkan akan menimbulkan bencana alam seperti banjir, erosi dan lain-lain. Di antara hutan lindung ada yang

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

⁷⁵ Lihat UU No. 5 Tahun 1967, Pasal. 2.

⁷⁶ Lihat Penjelasan Pasal 2 ayat (1)

⁷⁷ Lihat penjelasan. ayat (2).

⁷⁸ Lihat Pasal 5.

karena keadaan alamnya dalam batas-batas tertentu sedikit banyak masih dapat dipungut hasilnya dengan tidak mengurangi fungsinya sebagai hutan lindung.⁷⁹

2. **Hutan Produksi** ialah hutan yang baik keadaan alamnya maupun kemampuannya sedemikian rupa, sehingga dapat memberikan manfaat produksi kayu dan hasil hutan lainnya.⁸⁰
3. **Hutan Suaka Alam** ialah kawasan hutan hutan yang keadaan alamnya sedemikian rupa, sehingga sangat penting bagi kepentingan ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Karenanya kawasan hutan semacam ini perlu mendapat perlakuan yang khusus. Hutan Suaka Alam ini dibagi menjadi Cagar Alam dan Suaka Margasatwa.⁸¹
4. **Hutan Wisata** ialah hutan yang karena keindahannya sedemikian rupa, sehingga mempunyai kemampuan untuk dibina secara khusus untuk keperluan pariwisata dan/atau wisata buru.⁸²

Selain jenis-jenis hutan, di dalam ketentuan Undang-Undang No.5 Tahun 1967 juga dijelaskan tentang kawasan hutan :⁸³

Kawasan Hutan adalah wilayah yang sudah berhutan atau yang tidak tidak berhutan yang telah ditetapkan untuk dijadikan hutan. Kawasan-kawasan hutan, seluruhnya merupakan wilayah-wilayah dalam rangka *landuse-planning* telah/akan ditetapkan penggunaannya di bidang kehutanan yang didasarkan kepada kebutuhan serta kepentingan masyarakat Indonesia.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 telah menjadi tonggak sejarah pengelolaan dan perlindungan hutan di Indonesia. Undang-Undang tersebut kemudian dilengkapi dengan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai wujud pemenuhan undang-undang yang bersifat ketentuan-

⁷⁹ Penjelasan Pasal 3 ayat (1)

⁸⁰ Penjelasan.Pasal 3 ayat (2)

⁸¹ Penjelasan Pasal 3 ayat (3)

⁸² Penjelasan Pasal 3 ayat (4)

⁸³ Penjelasan Pasal 4.

ketentuan pokok di dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tersebut, maka secara berturut-turut dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan. Peraturan Pemerintah ini sebagai dasar penentuan kawasan hutan mulai dari tahap penunjukan kawasan hutan, tahap kegiatan pengukuhan kawasan hutan dan tahap penetapan kawasan hutan. Bagian terbesar kawasan hutan di Indonesia masih dalam penunjukan, sehingga tentang kepastian hukum kawasan hutan masih menjadi permasalahan kehutanan yang harus diselesaikan pemerintah jika ingin mempertahankan luasan kawasan hutan.

Di bidang pengusaha hutan, yang didalamnya termasuk pemanfaatan hutan diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Iuran Hasil Hutan (PP 21 tahun 1970). Peraturan Pemerintah ini adalah sebagai dasar pengusaha hutan yang dapat diberikan kepada perusahaan, baik melalui BUMN maupun perusahaan swasta. Di bidang pengusaha hutan dapat berbentuk Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani), BUMN Kehutanan (Inhutani I s/d Inhutani V) dan swasta.

Di bidang perlindungan hutan diatur dalam PP No.28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. Di dalam Perlindungan Hutan mencakup :

1. Perlindungan kawasan hutan, hutan cadangan, dan hutan lainnya;
2. Perlindungan tanah hutan;
3. Perlindungan terhadap kerusakan hutan; dan
4. Perlindungan Hasil Hutan.⁸⁴

⁸⁴ Salim H.S, *Op.cit*, hlm. 100.

Hukum kehutanan selain diatur secara khusus di dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, pada saat itu dirasakan belum cukup, sehingga perlu adanya pengaturan pada undang-undang lain. Undang-undang tersebut adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1990.

2. Hutan dan Kawasan Hutan Menurut UU No. 41 Tahun 1999

Perubahan mendasar hukum kehutanan terjadi di era reformasi, yaitu dengan digantinya Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999. Undang-undang ini dikatakan sebagai undang-undang yang memperhatikan kepentingan masyarakat yang berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Jika Undang-Undang No.5 Tahun 1967 dikatakan undang-undang yang cenderung bersifat *eksploitatif* dan melihat sumber daya hutan dari aspek ekonomi. Pengusahaan hutan saat itu berkecenderungan melahirkan konglomerat dengan penguasaan hutan yang luasannya tanpa batas, sedangkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dapat dikatakan sebagai undang-undang yang lahir sebagai wujud dan upaya kembali kepada konsep dasar pengelolaan sumber daya alam, termasuk sumber daya hutan yang harus dikelola secara demokratis, dan mementingkan rakyat banyak dengan kembali kepada makna dari UUD'45 Pasal 33.

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 telah mengubah tentang istilah-istilah yang terkait dengan hutan dan kehutanan sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1967. Dalam Pasal 1 dijelaskan tentang pengertian umum sebagai berikut :

Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.⁸⁵

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.⁸⁶

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang "ditunjuk" dan atau "ditetapkan" oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.⁸⁷

Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.⁸⁸

Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.⁸⁹

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.⁹⁰

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.⁹¹

Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.⁹²

⁸⁵ Pasal 1 angka 1

⁸⁶ Pasal 1 angka 2

⁸⁷ Pasal 1 angka 3

⁸⁸ Pasal 1 angka 4

⁸⁹ Pasal 1 angka 5

⁹⁰ Pasal 1 angka 6

⁹¹ Pasal 1 angka 7

⁹² Pasal 1 angka 8

Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.⁹³

Hasil hutan adalah benda-benda hayati, nonhayati dan turunannya, serta jasa yang berasal dari hutan.⁹⁴

3. Kondisi Hutan Indonesia setelah Undang-undang No. 41 Tahun 1999

Dari sisi jumlah pasal Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 terlihat sangat banyak yang diatur, jika dibandingkan dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1967. Lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 ternyata belum dapat mengurangi tingkat kerusakan hutan dan setelah diundangkannya undang-undang tersebut, ternyata proses perusakan hutan semakin tidak terkendali. Penyebab utama pengrusakan hutan tersebut antara kurun waktu dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2004, paling tidak terdapat tiga penyebab utama, yaitu,

1. **Adanya ketidakseimbangan antara kapasitas terpasang pada industri kayu dengan supply yang dapat dicukupi dari hutan.** Secara nasional, kebutuhan bahan baku kayu bulat pada saat itu (kapasitas terpasang industri) setiap tahunnya mencapai 62,5 juta m³, sedangkan produksi kayu bulat dari hutan produksi adalah 22 juta m³/tahun, sehingga terdapat kesenjangan sekitar 41 juta m³ per tahun.⁹⁵
2. **Industrialisasi kehutanan** yang dimulai sejak tahun 1980-an menyebabkan terjadinya kesenjangan permintaan dan penawaran, sebagaimana terlihat dari berbagai laporan yang disajikan oleh beberapa lembaga, yaitu : (a) FAO dalam laporannya tahun 1990 menyatakan bahwa menjelang tahun 1988 terdapat pabrik kayu lapis yang memproduksi dengan total kapasitas terpasang lebih dari 6,7 juta meter kubik per tahun dan 39 pabrik sedang dibangun; (b) Data Badan Planologi Departemen Kehutanan tahun 2000 menyatakan bahwa

⁹³ Pasal 1 angka 9

⁹⁴ Pasal 1 angka 11

⁹⁵ Riyatno, *Perrdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup*, Op.cit, hlm. 360 diambil dari Suripto, "Memberantas Illegal Logging", Republika, 16 Maret 2005, hlm.4.

kebutuhan kayu bulat 1999 adalah 58,24 juta meter kubik, sedangkan kesediaan kayu legal hanya 25,36 m³; (c) Pada saat itu 80 % bahan baku industri perkayuan Indonesia berasal dari kayu curian.⁹⁶ Selain industrialisasi kehutanan secara besar-besaran di dalam negeri, pertumbuhan industri pengolahan kayu Malaysia, RRC, Taiwan dan Korea Selatan membutuhkan bahan baku kayu bulat dan kayu gergajian dari Indonesia yang semakin menambah dan memacu kegiatan kejahatan di bidang kehutanan.⁹⁷

3. **Lemahnya kebijakan pemerintah;** antara lain mencakup tumpang tindih peraturan dan perbedaan penafsiran peraturan. Kebijakan pemerintah saat itu terjadi tumpang tindih antara Pemerintah Pusat dan Provinsi serta Kabupaten. Misalnya Gubernur Papua mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 522.2/3386/SET tanggal 22 Agustus 2002. Surat Edaran ini mengatur tentang pemungutan hasil hutan masyarakat hukum adat (IHPHH-MHA) yang selanjutnya disebut izin pemungutan kayu masyarakat adat (IPKMA) dapat dikeluarkan demi menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan pemungutan hasil hutan melalui IPKMA dalam bentuk Koperasi Masyarakat (KOPERMAS) bergerak dalam mata rantai produksi kayu. Ada yang berusaha di sektor kehutanan, pengolahan kayu, serta pemasaran hasil hutan. Dengan IPKMA, Kopermas berhak untuk mengelola hutan hingga 1000 hektar per tahun. Dengan kemampuannya yang terbatas, Kopermas tidak mampu mengelola sendiri hutan haknya. Mereka tidak mempunyai alat berat, alat-alat penebangan, dan jaringan pemasaran. Mereka perlu mitra, sehingga hal tersebut mengundang hadirnya para pengusaha besar. Kerjasama antara masyarakat adat dengan mitra tersebut menyebabkan meluasnya kejahatan kehutanan (*illegal logging*). Surat Edaran Gubernur Papua tersebut tidak selaras dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁹⁶ Mas Achmad Santosa, et.al, *Penegakan Hukum Illegal Logging Permasalahan dan Solusi*, Jakarta : ICEL, tanpa tahun, hlm. 7.

⁹⁷ Suropto, *Op.cit*, hlm.4. lihat juga, Julian Newman, et, al; "The Last Frontier: Illegal Logging in Papua and China's Massive Timber Theft", Telapak dan EIA, 2005,hlm. 13.

B. Pengaturan Hukum Kehutanan di Indonesia.

Ungkapan "*Ubi societas ibi ius*" sudah menjadi "*communis opinio doctorum*" (pandangan umum yang sama di kalangan para pakar). Adagium atau ungkapan tersebut secara harfiah berarti "di mana ada masyarakat manusia di situ ada atau berlaku hukum" atau "Tidak ada masyarakat manusia tanpa hukum". Artinya dalam suatu masyarakat, betatapun sederhananya, pasti tumbuh sebagai perangkat kaidah-kaidah perilaku, di antaranya perangkat-perangkat kaidah perilaku yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan memenuhi rasa atau tuntutan keadilan, yang kepatuhannya tidak sepenuhnya diserahkan kepada kemauan bebas warga masyarakat, melainkan dapat dipaksakan oleh masyarakat secara terorganisasi atau tidak terorganisasi. Perangkat-perangkat kaidah perilaku itulah yang disebut hukum (*het recht*). Ketika masyarakat sudah berkembang menjadi majemuk dan berbagai kaidah perilaku tersebut juga tumbuh menjadi semakin majemuk, maka tindakan untuk melaksanakan kepatuhan pun semakin menjadi terorganisasi, sehingga tindakan memaksakan kepatuhan yang tidak terorganisasi (yang tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku dan kewenangan pelaksana) pada akhirnya dipandang sebagai pelanggaran atau ketidak-patuhan terhadap hukum itu sendiri, contoh perbuatan "main hakim sendiri". Selain oleh perangkat kaidah hukum, masyarakat juga diatur oleh berbagai perangkat kaidah lain, misalnya perangkat kaidah moral (kesusilaan) termasuk kaidah moral

positif, perangkat kaidah kesopanan dan adat istiadat, perangkat kaidah kebiasaan, dan perangkat kaidah agama, yang keseluruhannya dapat saja disebut perangkat kaidah-kaidah non hukum.⁹⁸

1. Kaidah Hukum Kehutanan

Hukum itu menampilkan diri dalam bentuk kaidah yang disebut kaidah hukum positif (*positif recht*), yang dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis. Kaidah hukum yang tertulis itu disebut undang-undang dalam arti luas (*de wet in ruime zin*), yakni putusan pemerintah yang terbentuk melalui prosedur yang berlaku untuk itu oleh badan atau lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk itu dan dirumuskan (dituangkan) dalam bentuk yang sudah ditentukan untuk itu. Undang-undang dalam arti luas itu dibedakan ke dalam undang-undang dalam arti materiel (*de wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*de wet in formale zin*). Undang-undang dalam arti materiel adalah putusan pemerintah yang isinya berlaku umum atau mengikat secara umum, jadi yang isinya berupa peraturan (*de regel*). Undang-undang dalam arti formal adalah putusan pemerintah yang karena prosedur pembentukannya dinamakan undang-undang (*de wet*), misalnya untuk Indonesia produk putusan DPR yang disahkan oleh Presiden dan dinamakan undang-undang ex Pasal 20 UUD'45.

Keseluruhan kaidah hukum positif yang tertulis itu disebut perundang-undangan, yakni keseluruhan undang-undang dalam arti materiel

⁹⁸ B. Arief Sidharta, Bahan Kuliah Filsafat Hukum Program Pasca Sarjana, Universitas Katolik Parahyangan Bandung.

(peraturan) yang tersusun dalam suatu sistem dan berlaku dalam suatu negara (masyarakat yang terikat pada suatu wilayah tertentu dan terorganisasi secara politikal dalam bentuk badan hukum publik). Hukum tidak tertulis tampil dalam bentuk putusan kepala persekutuan hukum atau masyarakat adat yang mengharuskan dilaksanakannya perilaku tertentu atau dalam bentuk perulangan perilaku yang sama setiap kali terjadi situasi masyarakat yang sama, dan putusan kepala persekutuan atau hal mengulangi perilaku yang sama, dan itu dirasakan sebagai tuntutan demi terwujudnya keadilan, sedangkan kepatuhannya dapat dipaksakan oleh masyarakat, misalnya oleh kepala desa atau kepala adat (perangkat kaidah-kaidah ini disebut Hukum Adat dan Hukum Kebiasaan).⁹⁹

Berdasarkan uraian di atas tentang kaidah hukum positif, hukum kehutanan juga merupakan kumpulan norma hukum bagaimana menciptakan hukum kehutanan yang dapat mengikat secara umum. Secara hukum materiel maupun prosedural hukum kehutanan telah memenuhi ketentuan bagaimana seharusnya ia di pandang sebagai kaidah hukum yang bersifat mengikat. Hukum kehutanan merupakan amanah dari UUD'45 dan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Untuk mencapai tujuan tatanan hukum, yakni mewujudkan ketertiban yang berkeadilan, maka inheren dalam tatanan hukum yang tersusun secara hierarkikal itu berlaku asas-asas perundang-undangan *lex superior derogat legi inferiori*, (aturan yang lebih tinggi mengesampingkan

⁹⁹ *Ibid.*

atauran yang lebih rendah, *lex posterior derogat legi priori* (aturan yang kemudian mengesampingkan aturan terdahulu), *lex specialis derogat legi generali* (aturan khusus mengesampingkan aturan umum), dan *non-retroaktif* (aturan tidak berlaku surut).¹⁰⁰ Adanya asas-asas perundang-undangan tersebut secara relatif menyebabkan terwujudnya koherensi atau keutuhan (artinya: tidak adanya pertentangan internal) dalam keseluruhan asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang disebut tata hukum itu.

2. Keberlakuan Hukum dan Hukum Kehutanan

Untuk memahami keberlakuan hukum kehutanan dapat dilihat dari keberlakuan hukum, yang oleh B. Arief Sidharta dikenal dengan keberlakuan faktual, keberlakuan yuridikal dan keberlakuan moral.¹⁰¹ Hukum adalah sesuatu yang ada. Namun cara hukum itu "ada" atau "berada" tidak sama dengan cara fakta-fakta *empirik* (peristiwa, kejadian, perbuatan, benda, hewan) "ada" atau "berada" yang dapat dikenali atau diketahui lewat pancaindera. Hukum mempunyai cara keberadaan yang khas yang berbeda dari cara keberadaan fakta-fakta *empirik*. Cara keberadaan hukum disebut keberlakuan (*gelding van het recht, validity*). Cara keberadaan hukum disebut keberlakuan ini adalah suatu gejala yang kompleks, yang mencakup tiga fase (tiga aspek yang saling berkaitan), yakni aspek faktual, aspek yuridis dan aspek moral. Jadi, keberlakuan hukum (*rechtsgelding*) tersebut mencakup tiga aspek, yakni¹⁰²

¹⁰⁰ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 9.

¹⁰¹ B. Arief Sidharta, *Op.cit*, hlm. 3.

¹⁰² *Ibid.*

1. Keberlakuan faktual, yang disebut juga keberlakuan sosial atau keberlakuan sosiologikal atau keberlakuan empirikal.
2. Keberlakuan yuridikal, yang disebut juga keberlakuan formal atau keberlakuan normatif;
3. Keberlakuan moral, yang disebut juga keberlakuan filosofikal atau keberlakuan evaluatif atau keberlakuan materiil atau keberlakuan substansial.

Keberlakuan faktual, yaitu kaidah hukum dikatakan memiliki keberlakuan faktual, jika kaidah itu dalam kenyataan sungguh-sungguh di dipatuhi oleh para warga masyarakat dan oleh para pejabat yang berwenang sungguh-sungguh diterapkan dan ditegakkan. Dengan demikian, kaidah hukum tersebut dikatakan efektif. Sebab, berhasil mempengaruhi perilaku para warga dan pejabat masyarakat. Kenyataan tentang adanya keberlakuan faktual ini dapat diteliti secara empirikal oleh Sosiologi Hukum, dengan menggunakan metode-metode yang lazim dalam ilmu-ilmu sosial. Dalam perspektif Sosiologi Hukum, maka hukum itu tampil sebagai "*das Sein-Sollen*", yakni kenyataan sosiologikal (perilaku sosial yang sungguh-sungguh terjadi dalam kenyataan masyarakat riil) yang mengacu keharusan normatif (kaidah).

Keberlakuan Yuridikal; kaidah hukum memiliki keberlakuan yuridikal, jika kaidah itu dibentuk sesuai dengan aturan prosedur yang berlaku oleh pihak (badan, pejabat) yang berwenang, dan isinya secara substansial tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lainnya (terutama yang kedudukannya lebih tinggi). Artinya, jika kaidah hukum itu dapat ditempatkan atau mempunyai tempat di dalam keseluruhan sistem hukum yang berlaku. Aspek keberlakuan ini terutama menjadi obyek studi

ilmu hukum, yang disebut juga ilmu hukum dogmatik atau dogmatika hukum atau ilmu hukum normatif atau ilmu hukum praktikal. Dalam perspektif ilmu hukum, maka hukum itu tampil sebagai "*das-sollen-sein*" yakni kaidah atau norma *das-sollen* yang berakar dan timbul dari dalam dan terarah balik pada (artinya: ditujukan untuk mengatur) kenyataan sosiologikal (*das-Sean*). Oleh karena itu, aspek keberlakuan faktual dan keberlakuan moral dalam perspektif ilmu hukum tidak diabaikan, mengingat pada analisis terakhir, ilmu hukum itu terarah untuk menyajikan alternatif penyelesaian terhadap masalah hukum konkret.

Keberlakuan moral, kaidah hukum memiliki keberlakuan moral jika isinya secara etik atas dasar pertimbangan akal dapat diterima (dibenarkan); jadi berdasarkan keyakinan moral yang hidup dalam masyarakat tidak bertentangan dengan nilai-nilai fundamental dan martabat manusia, dan dengan demikian memenuhi rasa atau tuntutan keadilan. Aspek keberlakuan ini terutama menjadi obyek telaah filsafat hukum. Dalam perspektif filsafat hukum ini, maka hukum itu tampil sebagai "*das Sollen*".

Kaidah hukum positif dikatakan memiliki kekuatan berlaku atau hukum yang berlaku dan memiliki daya-penegakan, jadi memiliki kekuatan mengikat warga masyarakat dan otoritas publik, jika kaidah hukum itu memiliki keberlakuan *faktual*, keberlakuan *yuridikal* dan keberlakuan *moral*. Kaidah hukum yang hanya memiliki keberlakuan yuridikal saja, namun kepatuhannya dipaksakan dengan penggunaan aparat kekuasaan

negara adalah bukan hukum lagi, melainkan hanya pernyataan kekuasaan belaka. Kaidah hukum yang hanya memiliki keberlakuan faktual saja adalah kaidah moral positif atau adat saja. Kaidah hukum yang memiliki keberlakuan filosofis saja adalah kaidah moral saja.

Ketentuan Pasal 83 Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, maka dinyatakan tidak berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 1967. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 mencakup pengaturan yang luas tentang hutan dan kehutanan, termasuk sebagian menyangkut konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Dengan telah ditetapkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1990, maka semua ketentuan yang tidak diatur dalam Undang-Undang tersebut tidak lagi diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999. Dengan demikian, di dalam kajian ini hukum kehutanan adalah sebagaimana yang terkait di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999.

Undang-Undang No.5 Tahun 1990 terdiri atas 45 Pasal yang secara berurutan mengatur ketentuan umum, perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, kawasan suaka alam, pengawetan jenis tumbuhan dan satwa, pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, kawasan pelestarian alam, pemanfaatan jenis tumbuhan satwa liar, peran serta masyarakat, penyerahan urusan dan tugas pembantuan, penyidikan, ketentuan pidana, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 ini lebih dikenal dengan undang-undang konservasi, berkaitan erat dengan tercapainya tiga sasaran konservasi yaitu;

1. menjamin terpeliharanya proses ekologis yang menunjang sistem penyangga kehidupan bagi kelangsungan pembangunan dan kesejahteraan manusia (perlindungan sistem penyangga kehidupan).
2. menjamin terpeliharanya keanekaragaman sumber genetik dan tipe-tipe ekosistemnya, sehingga mampu menunjang pembangunan, ilmu pengetahuan, dan teknologi yang memungkinkan pemenuhan kebutuhan manusia yang menggunakan sumber daya alam hayati bagi kesejahteraan (pengawetan sumber flasma nutfah);
3. mengendalikan cara-cara pemanfaatan sumber daya alam hayati, sehingga terjamin kelestariannya. Akibat sampingan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi yang kurang bijaksana, belum harmonisnya penggunaan dan peruntukan tanah serta belum berhasilnya sasaran konservasi secara optimal, baik di darat maupun di perairan dapat mengakibatkan timbulnya gejala erosi genetik, polusi, dan penurunan potensi sumber daya alam hayati (pemanfaatan secara lestari).¹⁰³

Undang-Undang No.41 Tahun 1999 adalah undang-undang yang mengatur khusus tentang hutan dan kehutanan di Indonesia, yang meskipun dalam kelahirannya telah mendapatkan tentangan berbagai pihak yang akan terkena dampak pada saat itu. Dapat dipahami apabila undang-undang tersebut mendapat tantangan karena lahirnya undang-undang kehutanan saat itu adalah tidak murni atas keinginan pemerintah, tetapi ada tekanan dari pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan.

Dari sisi substansi hukumnya, Undang-Undang ini masih bersifat sentralistik dan dominan pada Pemerintah Pusat (Menteri Kehutanan). Sebab, dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa, penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana diatur dalam penjelasan Undang-Undang tersebut.

¹⁰³ Penjelasan Umum UU No.41/1999

Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa negara bukan sebagai pemilik hutan, tetapi negara memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan ijin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun untuk hal-hal tertentu ketika diperlukan dan sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, Pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁰⁴

C. Asas Hukum Kehutanan

Asas hukum bukan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Oleh karena itu, untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak hanya dapat melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai pada asas-asas hukumnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum.

¹⁰⁴ Penjelasan Umum UU No.41/1999

Asas hukum adalah aturan-aturan hukum yang berisikan ukuran nilai. Sebagai ukuran nilai-nilai merupakan aturan-aturan tertinggi dari suatu sistem hukum positif. Oleh karena itu, asas hukum merupakan fundamen dari sistem hukum positif. Pemberlakuan asas-asas hukum terhadap peristiwa konkrit adalah terlalu umum dan abstrak untuk digunakan sebagai pedoman bertindak. Oleh karena itu harus dikonkritkan. Pengkonkritan asas hukum terjadi melalui generalisasi dari keputusan-keputusan hukum yang selalu diambil dari fakta-fakta suatu kejadian, kemudian sampai kepada aturan hukum yang lebih rendah dan proses seperti itu selalu dapat terjadi berulang-ulang.¹⁰⁵

Isi dari unsur pengertian kaidah hukum tersebut adalah asas hukum, yaitu dasar-dasar umum yang terkandung di dalam peraturan hukum yang mengandung nilai-nilai moral dan etis, yang merupakan petunjuk arah bagi penyelenggaraan hukum (pembentukan, pelaksanaan atau penerapan dan penegakan hukum) yang memenuhi nilai-nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai-nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di dalam masyarakat, dan nilai-nilai yuridis yang sesuai dengan ilmu perundang-undangan.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional* dalam Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional) No. 1 Tahun 1995, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman, hlm. 54.

¹⁰⁶ A.A. Oka Mahendra, *Proses Pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Masa Kini dan di Masa Yang Akan Datang* dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 1995 BPHN Departemen Kehakiman, hlm. 117.

1. Asas Hukum Kehutanan di dalam UU No. 41 Tahun 1999

Asas hukum kehutanan dapat dilihat dari sifat umum dalam kaidah atau peraturan konkret. Hal ini berarti menunjuk pada kesamaan yang terdapat dalam ketentuan yang konkret. Sifat dari hukum kehutanan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya hutan dan lingkungan hidup, maka dalam dasarnya sangat dipengaruhi oleh ketentuan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Asas dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 adalah asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan. Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan; (a) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; (b) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari; (c) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; (d) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan, sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal, dan (e) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Penyelenggaraan kehutanan berdasarkan manfaat dan lestari, dimaksud agar setiap pelaksanaan penyelenggaraan kehutanan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian unsur lingkungan, sosial dan budaya, serta ekonomi. Asas kerakyatan dan keadilan, dimaksudkan agar setiap penyelenggaraan kehutanan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya, sehingga dapat meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat. Oleh karena itu, dalam pemberian wewenang pengelolaan atau izin pemanfaatan hutan harus dicegah terjadinya praktek¹⁰⁸ ***monopoli, monopsoni, dan oligopoli***. Penyelenggaraan kehutanan berasaskan kebersamaan, dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan kehutanan menerapkan pola usaha bersama, sehingga terjalin saling keterkaitan dan saling ketergantungan secara sinergis antara masyarakat setempat dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Indonesia, dalam rangka pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi. Asas keterbukaan dimaksudkan agar setiap kegiatan penyelenggaraan kehutanan mengikutsertakan masyarakat dan memperhatikan aspirasi masyarakat. Penyelenggaraan kehutanan berasaskan keterpaduan, dimaksudkan agar

¹⁰⁸ Menurut UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan definisi: "Monopoli" situasi pasar dimana hanya ada satu orang produsen atau penjual suatu produk tertentu dengan banyak pembeli, akibatnya produsen atau penjual tersebut dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga produknya untuk meraih keuntungan setinggi-tingginya, terkait dengan penguasaan hutan adalah penguasaan atas produksi dan pemasaran barang dan atau penggunaan jenis tertentu oleh pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. monopsoni ialah situasi pasar di mana hanya ada satu orang pembeli dan banyak penjual, akibatnya pembeli akan dapat mengendalikan harga; oligopoli ialah suatu keadaan pasar yang penawarannya dikuasai oleh hanya segelintir pengusaha atau produsen yang bersaing.

setiap penyelenggaraan kehutanan dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan kepentingan nasional, sektor lain, dan masyarakat setempat.¹⁰⁹

2. Prinsip *Good Governance* dalam Pengelolaan Hutan

Pada prinsipnya pengelolaan hutan di Indonesia tidak terlepas dari kegiatan administrasi negara yang harus tunduk kepada pengelolaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), yakni dalam pengelolaan hutan harus memperhatikan (i) keterbukaan informasi, (ii) orientasi konsensus dengan memberikan kesempatan partisipasi publik yang responsif, mencakup peran pelaku usaha, dan unsur swadaya masyarakat; (iii) tanggungjawab administrasi, dan (iv) kepastian aturan hukum.¹¹⁰

Di Indonesia juga dikenal istilah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) yang sudah dikenal sejak Tahun 1953 melalui tulisan G.A. van Poeltje, walaupun pada saat itu belum mendapatkan perhatian dari kalangan pemikir Hukum Administrasi Negara.¹¹¹ AAUPB dalam kepustakaan Indonesia, secara umum bersumber pada hukum administrasi negara Belanda. Oleh karena itu, pengelompokan asas-asas yang terjadi pada umumnya sebagai berikut: (a) Kelompok AAUPB bersifat formal sehubungan dengan proses persiapan pembentukan keputusan (termasuk: asas kecermatan, *fair-play*, larangan sewenang-wenang), (b) Kelompok

¹⁰⁹ Penjelasan Pasal 2 UU No.41/1999

¹¹⁰ Edmon Makarim, *Tanggungjawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 24.

¹¹¹ Safri Nugraha, at al, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, (Depok, Center for Law and Good Governance Studies, FHUI, 2007) hlm. 7.

AAUPB bersifat formal sehubungan dengan motivasi terbitnya keputusan dan (c) Kelompok AAUPB bersifat material sehubungan dengan isi keputusan (termasuk asas kepastian hukum, asas persamaan, asas keseimbangan, asas larangan penyalahgunaan wewenang, asas – *fair - play*, asas kepercayaan/pengharapan, asas kepercayaan/pengharapan, asas larangan bertindak sewenang-wenang. Sebagai norma hukum, paling tidak AAUPB berpengaruh pada tiga bidang, yaitu; (a) penafsiran dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) pembentukan *beleid* pemerintah dimana organ pemerintah diberi kebebasan kebijaksanaan oleh peraturan perundang-undangan atau tidak terdapat ketentuan yang membatasi kebebasan kebijaksanaan yang akan dilakukan itu; dan (c) pelaksanaan kebijaksanaan.¹¹²

3. Asas Keadilan Dalam Pengelolaan Hutan

Asas-asas hukum penyelenggaraan kehutanan tentunya tidak terlepas dari AAUPB, agar dapat memahami makna dari ketentuan hukum kehutanan. Asas yang perlu mendapatkan perhatian di dalam tulisan ini adalah asas yang berkeadilan dan asas lestari (*sustainable*) dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Masalah keadilan didasarkan pada asas kesamarataan, dimana setiap orang mendapat bagian yang sama. Adakalanya keadilan didasarkan pada kebutuhan, sehingga menghasilkan kesebandingan yang biasanya diterapkan di bidang hukum. Tidak jarang dipergunakan asas kualifikasi untuk mengukur keadilan, serta asas obyektif

¹¹² Edmon Makarim, *Op.cit*, hlm. 25.

yang melihat dari sudut prestasi seseorang. Asas subyektif juga lajim diterapkan, apabila yang dipermasalahkan adalah ketekunan untuk mencapai sesuatu, tanpa melihat hasilnya. Penting sekali untuk meneliti, asas apa yang lajim diterapkan di bidang hukum, walaupun ada kecenderungan untuk mencapai kesebandingan. Dengan demikian, dapat diketahui batas keserasian antara tugas hukum dalam menegakan kepastian hukum untuk mencapai ketertiban dan kesebandingan mencapai ketentraman.¹¹³

Keadilan dalam arti kesebandingan merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia. Hal ini terutama disebabkan karena pada umumnya orang beranggapan bahwa, hukum mempunyai dua tugas utama, yakni mencapai suatu kepastian hukum serta mencapai kesebandingan bagi semua masyarakat. Masalah kepastian hukum maupun kesebandingan hingga kini masih merupakan masalah yang sulit dipecahkan di Indonesia yang masih mengalami tranformasi di bidang hukum sejak tahun 1945.

a. Keadilan Menurut Roscoe Pound

Hukum Indonesia yang banyak dipengaruhi oleh Hukum Barat juga sulit diterapkan. Di antara sekian banyaknya pemikiran dan konsepsi dipikirkan hasil pemikiran yang berasal dari Roscoe Pound (salah seorang pelopor pengembangan sosiologi hukum). Dasar pemilihan tersebut

¹¹³ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan Kelimabelas, 2005, hlm.24-25.

disebabkan, masalah kesebandingan hukum bukan semata-mata persoalan yuridis saja, akan tetapi juga masalah sosial yang dalam banyak hal disorot oleh sosiologi hukum. Roscoe Pound membedakan antara apa yang dinamakannya *legal justice* *social justice*. Kesebandingan adalah adanya suatu keselarasan hubungan antar manusia dalam masyarakat dan antara manusia dengan masyarakatnya yang sesuai dengan moral yang berlaku di dalam masyarakat. Pada masa lampau didasarkan pada individualisme. Arti pokok dalam konsep ini adalah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk berbuat dan memperoleh sesuatu, dan kebebasan warga masyarakat tersebut hanyalah dibatasi oleh kebebasan warga lainnya.

Konsepsi tersebut menimbulkan suatu anggapan dasar bahwa, hukum bertugas untuk mencapai suatu kesebandingan yang berbeda dengan keadilan yang berlaku di dalam masyarakat, karena hukum disusun oleh golongan kecil dari masyarakat yang disebut sebagai elit dari masyarakat tersebut. Hal ini tidak dapat berlangsung terus, karena menyebabkan terjadinya jurang pemisah yang semakin lebar antara pola-pola perikelakuan yang dikehendaki oleh hukum, dengan pola-pola perikelakuan yang dikehendaki oleh masyarakat. Oleh karena itu, para sosiolog melahirkan konsepsi *social justice* yang diartikannya sebagai suatu paksaan dari masyarakat terhadap warganya untuk menciptakan kondisi-kondisi sosial yang sama rata, yang secara ilmiah sebetulnya tidak sama. Keadilan

tersebut terwujud dengan adanya pemuasan kebutuhan setiap warga, sepanjang tidak mengurangi pemuasan kebutuhan warga negara lainnya.¹¹⁴

Masyarakat secara sukarela bersedia mentaati suatu hukum positif, karena menurut penilaian rasionalnya dan bersama menurut keinsyafan keadilannya, hukum positif yang bersangkutan adalah **adil**. Realitas ini menunjukkan bahwa di dalam kesadaran transendental masyarakat, bersemayam atau tersimpan suatu idea **keadilan** yang sifatnya abstrak universal di luar jangkauan pengaruh acak dari subyektivitas manusia maupun pengaruh dari hukum positif. Idea keadilan inilah yang berhakekat sebagai cita hukum. Idea keadilan ini dalam dirinya mengandung tiga pilihan, yaitu *keadilan dalam arti sempit, kepastian hukum* dan *kemanfaatan umum*, yang saling terkait satu dengan yang lainnya.¹¹⁵

Keadilan dalam arti sempit, kepastian hukum dan kemanfaatan umum sangat ditentukan oleh kultur yang dianut atau dibentuk oleh kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Dalam kultur liberal, menurut Gustav Radbruch, keterkaitan itu berwujud relasi hirarkhi. Keadilan yang merupakan hakekat dari cita hukum itu, secara hirarkhi berada di atas kemanfaatan umum, dan pada gilirannya kepastian hukum berada di atas kemanfaatan umum. Dalam kultur totalitarian, kepastian hukum. Dalam arti, asal hukum itu telah dituangkan dalam bentuk yuridik buatan badan

¹¹⁴ *Ibid*, hlm.183-186.

¹¹⁵ Abdulkadir Besar, *Implementasi Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional Sejak Lahirnya Orde Baru* dalam Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional) No. 1 Tahun 1995, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman, hlm. 25-26.

hukum yang berwenang, yang dipentingkan, sedang kemanfaatan umum tak diukurnya dengan idea keadilan, melainkan dengan postulat-etik-politik yang dianut oleh rezim totaliterian yang bersangkutan. Keadilan terabaikan demi terbukanya peluang bagi terwujudnya postulat-etik-politik termaksud.¹¹⁶

Dalam kultur integralistik, keadilan, kemanfaatan umum dan kepastian hukum berinteraksi saling menunjang, saling memberi, seperti berikut saling memberi antara dua subyek atau lebih yang tidak lain adalah relasi masukan-keluaran antar sistem, selalu bermuatan berian yang pas persis dibutuhkan oleh subyek penerima. Sebab, bila kurang dari itu, berian itu menjadi nir fungsional, dan bila berlebih menjadi dis-fungsional terhadap eksistensi subyek penerima. Pada gilirannya subyek penerima tersebut dalam kualifikasinya subyek pemberi, memberi sesuatu yang pas persis dibutuhkan oleh subyek penerima yang lain; dan seterusnya interaksi saling memberi antar pasangan subyek termaksud berlangsung antar segenap warga masyarakat yang saling bertautan pada saat yang bersangkutan.

Pemberian yang selalu pas persis antar pasangan subyek, yang berlangsung antar segenap warga masyarakat yang saling bertautan, dengan sendirinya menghasilkan kemanfaatan umum bagi seluruh masyarakat. Bila tidak demikian, maka masyarakat yang bersangkutan tak akan mampu memelihara eksistensinya. Dalam pengertian ini, tugas hukum adalah

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

menjamin terselenggaranya interaksi saling memberi antar subyek dalam masyarakat. Dalam pengertian hukum, tugas tersebut adalah menjamin terselenggaranya kepastian hukum yang berdimensi tiga, yaitu substansi muatan dari tiap produk legislatif berpasangan dengan cita hukum, perlakuan yang sama untuk fakta hukum yang sama dan bentuk hukum yang proporsional dengan kualifikasi materi yang diatur. Kemanfaatan umum, yang proses dinamikanya selalu berada di dalam kepastian hukum menghasilkan keadilan dalam arti materil maupun formal.¹¹⁷

b. Keadilan Menurut Gustav Radbruch

Fungsi dari cita hukum menurut Gustav Radbruch, yakni cita hukum berfungsi sebagai dasar konstitutif pembentukan hukum (dalam arti, tanpa cita hukum, segenap kaedah hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum) dan sekaligus berfungsi sebagai tolak ukur regulatif untuk menilai adil atau tidak adilnya suatu hukum positif.¹¹⁸

Cita hukum menurut Rudolf Stammler, adalah konstruktif pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai penentu arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Cita hukum mengandung dua sisi, yaitu : *Pertama*, dengan cita hukum dapat diuji hukum positif yang berlaku, dan kepada cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha mengatur tata kehidupan masyarakat dan bangsa. Menurutnya,

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 26-27.

¹¹⁸ *Ibid.*

keadilan yang dituju sebagai cita hukum itu menjadi usaha pula dan tindakan mengarahkan hukum positif kepada cita hukum. Dengan demikian, hukum yang adil adalah hukum yang diarahkan oleh cita hukum untuk mencapai tujuan masyarakat.¹¹⁹

Menurut Gustav Radbruch, cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu menentukan bahwa tanpa cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.¹²⁰

Cita hukum itu adalah gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri dari tiga unsur, yakni keadilan, kedayagunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, pelaksanaan atau penerapan dan penegakan hukum) dan perilaku hukum.¹²¹

Salah satu orientasi dari tujuan hukum menurut Gustav Radbruch adalah kepastian hukum. Menurutnya, kepastian hukum merupakan tuntunan pertama kepada hukum. Tuntunan tersebut ialah supaya hukum positif, yaitu berlaku dengan pasti. Hukum harus ditaati, supaya hukum itu

¹¹⁹ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, hlm. 49-50.

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 50.

¹²¹ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 180-181.

sungguh-sungguh positif.¹²² Kepastian hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh negara terhadap hak dan kewajiban dari setiap subyek hukum, melalui peraturan perundang-undangan yang di dalamnya tidak terdapat keterangan-keterangan yang saling bertentangan (kontradiksi atau inkonsistensi), baik secara vertikal maupun horisontal dan tidak terdapat pengertian-pengertian atau istilah-istilah yang dapat diartikan secara berlainan, sehingga setiap subyek hukum akan memperoleh akibat hukum yang dikehendaki dalam suatu peristiwa hukum tertentu.

Selanjutnya Gustav Radbruch mengemukakan tentang nilai-nilai dasar dari hukum, yaitu keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Terhadap ketiga nilai-nilai dasar dari hukum tersebut terdapat suatu ketegangan (*Spannungsverhältnis*) satu sama lain. Ketiga nilai-nilai dasar dari hukum tersebut berisi tuntutan yang berlain-lainan dan yang satu sama lain mengandung potensi untuk bertentangan.¹²³

c. Keadilan Menurut Adam Smith

Keadilan menurut tradisi hukum kodrat, menurut Adam Smith, makna utama keadilan adalah keadilan komutatif. Sampai pada tingkat tertentu, keadilan komutatif Adam Smith mirip dengan keadilan komutatif dari Aristoteles. Baik keadilan komutatif dari Aristoteles maupun Adam Smith, keduanya dibangun di atas dasar pengandaian akan kesamaan hakiki di antara umat manusia. Keadilan komutatif tersebut berhubungan dengan

¹²² Krisnajadi, *Bab-Bab Pengantar Ilmu Hukum Bagian I*, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1989, hlm. 60.

¹²³ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 19.

konsep kesetaraan nilai. Keadilan komutatif yang dikemukakan oleh Adam Smith mengandung prinsip utama yaitu *no harm* atau prinsip tidak melukai dan merugikan orang lain. Secara lebih khusus prinsip ini mengacu pada sikap menahan diri untuk tidak merugikan orang lain. Seperti Cicero, Adam Smith menegaskan bahwa “kita dianggap bertindak adil terhadap sesama kita, jika kita menahan diri untuk tidak merugikannya, dan tidak secara langsung melukainya, baik menyangkut pribadinya, miliknya atau reputasinya”.¹²⁴

Menurut Adam Smith, bertindak adil terhadap orang lain adalah jika tidak melukai atau tidak merugikannya, baik sebagai manusia, sebagai anggota keluarga, ataupun sebagai warga sebuah masyarakat. Sebaliknya, keadilan dilanggar jika seseorang dilucuti dari apa yang dimilikinya sebagai hak dan dapat secara sah menuntutnya dari orang lain atau jika merugikannya atau melukainya tanpa alasan. Dengan ini terlihat jelas bahwa, keadilan komutatif Adam Smith menyangkut jaminan dan penghargaan atas hak-hak individu dan hak-hak asasi. Hak-hak individu tersebut, dianggap sebagai hak-hak sempurna (*perfect right*), yaitu hak-hak yang wajib dituntut dari orang lain untuk dihargai.¹²⁵

Dengan prinsip tersebut di atas, keadilan komutatif Adam Smith lebih luas dari pada yang dikemukakan oleh Aristoteles. Sebab, (1) keadilan komutatif tersebut tidak hanya menyangkut pemulihan kembali kerusakan

¹²⁴ A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan & Peran Pemerintah (Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith)*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, hlm. 111-112.

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 112.

yang telah terjadi, melainkan juga menyangkut pencegahan terhadap dilanggarnya hak dan kepentingan pihak lain. Keadilan komutatif tersebut dituangkan dalam hukum yang tidak hanya menetapkan pemulihan kerugian, melainkan juga hukum yang mengatur agar tidak terjadi pelanggaran atas hak dan kepentingan pihak tertentu. Tujuan yang hendak dicapai oleh keadilan ini adalah menjamin manusia dalam apa yang disebut sebagai hak-hak sempurnanya. Keadilan terletak pada kemampuan menahan diri agar tidak merongrong apa yang menjadi milik orang lain, dan melakukan secara sukarela apa yang pantas untuk dilakukan. Dengan demikian, aturan keadilan terutama terdiri dari serangkaian larangan tentang apa yang tidak boleh dilakukan manusia dalam interaksi sosialnya. (2) keadilan komutatif Adam Smith berkaitan dengan jaminan atas hak-hak sempurna individu. Keadilan ini tidak hanya berlaku bagi hubungan antara manusia yang satu dengan yang lainnya, tetapi juga berlaku bagi segala macam hubungan timbal balik antara individu dengan individu, hubungan dalam keluarga, hubungan sipil dan hubungan ekonomis serta hubungan pemerintah dengan rakyat. (3) keadilan komutatif Adam Smith berhubungan dengan apa yang secara tradisional dikenal melalui Aristoteles sebagai keadilan legal atau perlakuan yang sama bagi semua orang sesuai dengan hukum yang berlaku. Keadilan ini berkaitan dengan prinsip ketidakberpihakan (*impartiality*).¹²⁶

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 112-115.

Menurut Adam Smith, aturan-aturan keadilan harus sedapat mungkin memberikan kejelasan bagi tindakan manusia. Aturan-aturan ini mengatur setepat mungkin setiap tindakan yang dituntut oleh keadilan. Keadilan adalah keutamaan moral yang dapat dipaksakan, karena; (1) aturan-aturan itu menyangkut hak-hak manusia yang berharga dan harus dijunjung tinggi oleh siapa saja. Aturan-aturan ini menetapkan apa yang harus dilakukan dalam kaitannya dengan hak-hak orang lain dan bagaimana hal tersebut dilakukan yang di dalamnya ditetapkan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan; (2) bahwa pada kenyataannya pelanggaran atas keadilan akan menimbulkan kerugian dan kejahatan dalam masyarakat, yang pada gilirannya akan mengganggu keteraturan masyarakat.¹²⁷

d. Keadilan Menurut L.J. van Apeldoorn

Menurut L. J. van Apeldoorn, di dalam hukum terdapat bentrokan yang tidak dapat dihindari, pertikaian yang selalu berulang antara tuntutan-tuntutan keadilan dan tuntutan-tuntutan kepastian hukum. Makin banyak hukum memenuhi syarat “peraturan yang tetap”, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian. Dengan demikian semakin tepat dan tajam peraturan hukum tersebut, makin terdesaklah keadilan dalam arti arti *summum ius, summa iniuria* (keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi).¹²⁸

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 119-120.

¹²⁸ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm. 13.

Selain nilai keadilan dan kepastian hukum, nilai kedayagunaan atau kemanfaatan dalam kaidah hukum adalah berguna, khususnya dalam kaidah hukum yang bersifat mengatur. Masyarakat akan mentaati hukum tanpa perlu dipaksa dengan sanksi, apabila memang masyarakat merasakan manfaat dari kepatuhan tersebut. Nilai kemanfaatan tersebut berhubungan langsung dengan kepentingan dari setiap subyek hukum, karena kaidah hukum menekankan perlindungan terhadap kepentingan dari setiap subyek hukum dalam kedudukannya sebagai pihak-pihak dalam suatu peristiwa hukum tertentu.¹²⁹

e. Keadilan Menurut Jeremy Bentham

Ajaran moral praktis adalah aliran utilitis. Pakar utilitis yang paling radikal adalah Jeremy Bentham. Penganut aliran ini menganggap bahwa, tujuan hukum semata-mata adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat (*the greatest happiness principle*). Pandangan utilitis didasarkan pada falsafah sosial bahwa, setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya. Pelopor teori Utilitas, Jeremy Bentham mengartikan kedayagunaan (*doelmatigheid*) atau kemanfaatan adalah tujuan hukum. Hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru dapat dinilai baik, jika akibat yang

¹²⁹ Lihat Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Op.Cit.*, hlm. 53.

dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya dan berkurangnya penderitaan.¹³⁰

Doktrin utilitis Bentham pada dasarnya dapat disimpulkan menjadi 3 (tiga) hal, yang meliputi:¹³¹

1. *The principle of utility subjects every thing to these two forces.*
2. *Pleasure may be equated with 'good', pain, with evil*
 - a. *utility is the property or tendency of an object to produce benefit, good or happiness or to prevent mischief, pain or evil.*
 - b. *The utility principle allows us to approve of an action according to its tendency to promote oppose happiness.*
3. *A Thing is said to promote the interest, or to be for the interest, of an individual, when it tend to add to the sum total of his pleasur; or, what comes to the same thing, to diminish the sum total of his pains.*

Menurut teori ini, masyarakat yang ideal, adalah masyarakat yang mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan, atau masyarakat yang mencoba mencari kebahagiaan yang sebesar mungkin kepada rakyat pada umumnya dan agar ketidakbahagiaan diusahakan sesedikit mungkin dirasakan oleh rakyat pada umumnya. Setiap orang sama derajatnya.

Bentham mendefinisikan fungsi pokok dari hukum sebagai berikut, yaitu memberi penghidupan, bertujuan memperoleh materi yang berlimpah-limpah, mendorong persamaan dan memelihara keamanan. Dari semua ini yang penting adalah keamanan dan penekanannya pada

¹³⁰ Jeremy Bentham dalam bukunya Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 21-22.

¹³¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cetakan 1, Chandara Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 87

fungsi melindungi dari hukum, yaitu keseimbangan dari pelbagai kepentingan.¹³²

f. Keadilan menurut John Rawls

Teori utilitis menimbulkan beberapa permasalahan tentang apakah kesenangan-kesenangan (kebahagiaan) sama derajatnya? Bagaimana cara mengukur kebahagiaan. Problema muncul ketika menerapkan prinsip utilitis pada problem-problem yang realitis. Prinsip keadilan utilitis untuk memperbesar kebahagiaan bukan suatu persoalan yang pasti. Beberapa orang yang berakal yang menerapkan prinsip utilitis dapat memberikan kesimpulan yang berbeda tentang problem yang sama. Masalah lain dari aliran utilitis adalah, jika seseorang menggunakan prinsip keadilan utilitis dengan mencoba memperbesar kebahagiaan, mungkin ada keadaan di mana perkosaan pada kebebasan sedikit orang, dapat dibenarkan oleh kebahagiaan yang lebih besar yang diberikan terhadap masyarakat pada umumnya. Maka misalnya, perbudakan dapat dibenarkan..

Rawls menjawab kritik-kritik terhadap kegagalan yang dibuat oleh utilitis. Menurut Rawls, bagaimana pun juga cara yang adil untuk mempersatukan berbagai kepentingan yang berbeda adalah melalui keseimbangan kepentingan-kepentingan tersebut tanpa memberikan perhatian istimewa terhadap kepentingan itu sendiri. Tegasnya, prinsip-prinsip keadilan adalah prinsip-prinsip di mana orang yang rasional akan

¹³² W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum (Idealisme Filosofis & Problema Keadilan)* diterjemahkan oleh : Muhammad Arifin, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hlm. 115-116.

memilih, jika ia belum tahu kedudukannya dalam masyarakat (status kaya atau miskin, tinggi atau rendah, pintar atau bodoh). Semua teori keadilan merupakan teori tentang cara untuk menyatukan kepentingan-kepentingan yang berbeda dari semua warga masyarakat. Orang yang rasional akan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan secara netral, jujur dan adil.

Teori Rawls sering disebut '*justice as fairness*' (keadilan sebagai suatu kejujuran). Menurutny ada dua prinsip dasar dari keadilan, yaitu (1) prinsip kebebasan, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai kebebasan yang terbesar asal tidak menyakiti orang lain. Menurut prinsip kebebasan, setiap orang harus diberikan kebebasan memilih berbicara, berpikir, memiliki kekayaan, dan lain-lain; (2) ketidak samaan sosial ekonomi harus menolong seluruh masyarakat dan para pejabat harus terbuka bagi semuanya. Ketidaksamaan sosial dan ekonomi dianggap tidak adil, kecuali jika ketidaksamaan ini menolong seluruh masyarakat. Penerapan prinsip kebebasan Rawls bahwa, kebebasan yang tertinggi bagi semuanya hanya dapat dijaga jika ada kerjasama sosial dan stabilitas dijalankan oleh '*rule of law*'.¹³³

g. Keadilan Lingkungan

Tidak ada lagi argumen yang dimunculkan untuk melawan perlunya menghentikan proses *deforestation* (penggundulan hutan). Kenyataan

¹³³ Rawls, dalam Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cetakan 1, Chandara Pratama, Jakarta, 1996, hlm.92-93

menunjukkan bahwa, sudah terjadi perubahan iklim dan peningkatan suhu rata-rata di seluruh dunia menyebabkan gerakan-gerakan untuk menghentikan proses *deforestasi*, banyak mendapatkan dukungan.

Namun demikian, jika dalam tataran tujuan dan keinginan untuk menghentikan *deforestasi* tidak mendapatkan tantangan, persoalannya justru bergulir kepada cara-cara seperti apa yang harus, bisa atau boleh dilakukan untuk memenuhi tujuan tersebut. Terkait dengan itu, apakah dengan cara-cara tertentu yang hendak dipilih sebagai kebijakan dapat dipertanggungjawabkan, baik untuk kepentingan perlindungan lingkungan dan sekaligus juga untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Ketika upaya untuk melindungi lingkungan juga harus diselaraskan dengan rasa keadilan masyarakat, maka tidak ada terminologi yang lebih penting daripada terminologi keadilan lingkungan

Uraian berikut ini memberikan pemahaman singkat tentang keadilan lingkungan, bagaimana terminologi itu mewujudkan, prinsip-prinsip apa yang dipegang, dan bagaimana prinsip-prinsip tersebut dikaitkan dengan kebijakan hukum Indonesia terutama terkait dengan keinginan negara untuk memberantas pembalakan liar (*Illegal Logging*).¹³⁴

Keadilan Lingkungan muncul dari gerakan ke teori. Sebagai gerakan, keadilan lingkungan ini muncul pada tahun 1970-an, dengan adanya kesadaran telah terjadinya *enviromental racism*, setelah

¹³⁴ Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007, hlm. 7

memperhatikan bahwa risiko yang harus dihadapi oleh kelompok-kelompok minoritas terhadap *enviromental hazardous* lebih besar daripada risiko paparan yang dialami oleh sesama warga Amerika Serikat yang berkulit putih.¹³⁵ Gerakan komunitas-komunitas lokal ini kemudian didukung oleh gereja-gereja lokal yang didampingi oleh organisasi-organisasi pengikat hak-hak sipil.

Kelompok ini menunjukkan bahwa, para aktivitis lingkungan terlalu memfokuskan gerakan mereka kepada perlindungan lingkungan (*ecological concern*) daripada manusia-manusia yang terkait langsung dengan paparan-paparan kerusakan lingkungan. Mereka menunjukkan bagaimana terjadinya ketidak-seimbangan beban untuk menerima bahan beracun antara kelompok minoritas tersebut dengan kelompok masyarakat kulit putih. Hal ini dibuktikan dari studi yang dilakukan pemerintah federal atas kejadian di Warren Country North Carolina atas penempatan limbah beracun dari kegiatan komersial di lokasi tersebut setelah demonstrasi besar-besaran yang dimotori komunitas kaum kulit hitam setempat. Kebijakan penempatan tersebut dinilai mengandung unsur diskriminasi ras, sehingga kaum kulit hitam menerima risiko paparan yang lebih besar dari kelompok kulit putih. Gerakan *Enviromental Racism* ini semakin membesar, sehingga setidaknya-tidaknya ada 650 aktivis mewakili lebih dari 300 organisasi minoritas dan komunitas lokal telah bertemu

¹³⁵ Cutter, S.L., 'Race, Class and Enviromental Justice', dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007, hlm 8

dan merumuskan prinsip-prinsip keadilan lingkungan pada tanggal 24 s.d 27 Oktober 1991 dalam pertemuan *First National People Of Color Enviromental Leadership Summit* di Washington DC. Pertemuan ini menghasilkan 17 Prinsip Keadilan Lingkungan. Pada perkembangannya nanti, keadilan lingkungan tidak hanya ditinjau semata-mata berdasarkan minoritas atas dasar warna kulit, tetapi juga kelompok-kelompok minoritas lainnya seperti perempuan, anak-anak dan mereka yang lebih rendah status sosial ekonominya.

Prinsip-Prinsip Keadilan Lingkungan, (1) Keadilan Lingkungan mengakui kesucian ibu pertiwi, kesatuan ekologi, dan kesalingtergantungan dari semua spesies dan hak untuk dibebaskan dari penghancuran ekologis; (2) Keadilan lingkungan menuntut agar kebijakan publik didasarkan kepada penghormatan yang setara dan keadilan untuk semua orang, bebas dari semua bentuk diskriminasi bias; (3) Keadilan lingkungan memandatkan hak keseimbangan etis dan pertanggungjawaban penggunaan lahan dan sumber terbaru demi kepentingan planet yang berkelanjutan untuk umat manusia dan makhluk hidup lainnya; (4) Keadilan lingkungan menyerukan untuk perlindungan universal dan percobaan nuklir, penambangan, pembuatan dan pembuangan bahan dan limbah berbahaya dan beracun, serta percobaan nuklir yang mengancam hak-hak dasar atas udara yang bersih, tanah, air, dan makanan; (5) keadilan lingkungan mengakui hak dasar untuk menentukan nasibnya sendiri dari semua bangsa secara politik, ekonomi,

budaya dan lingkungannya masing-masing; (6) Keadilan lingkungan menuntut penghentian pembuatan semua bahan beracun, limbah berbahaya, dan bahan-bahan radioaktif, dan bahwa semua produsen yang menghasilkan hal-hal tersebut baik di masa lampau maupun sekarang untuk bertanggungjawab terhadap proses pembebasan terhadap racun (*detoksifikasi*) dan penempatannya sejak proses pembuatan dimulai; (7) Keadilan lingkungan menuntut hak untuk berpartisipasi sebagai pihak yang setara dalam setiap tingkatan pengambilan keputusan, termasuk analisis kebutuhan, perencanaan, penerapan, penegakan dan evaluasinya; (8) Keadilan lingkungan mengakui hak-hak pekerja untuk mendapatkan lingkungan kerja yang aman dan sehat tanpa harus dipaksa untuk memilih antara lingkungan kerja yang tidak aman atau menjadi pengangguran. Pengakuan itu juga berlaku untuk mereka yang bekerja di rumah agar mendapatkan lingkungan yang bebas dari kerusakan lingkungan; (9) Keadilan lingkungan melindungi hak korban dari ketidakadilan lingkungan untuk mendapatkan kompensasi penuh dan baik perbaikan atas kerusakan yang ditimbulkan maupun perlindungan kesehatan; (10) Keadilan lingkungan menganggap bahwa, tindakan-tindakan pemerintah yang memunculkan ketidak-adilan lingkungan adalah pelanggaran terhadap hukum internasional Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dan Konvensi PBB tentang Genosida; (11) Keadilan lingkungan harus mengakui hukum yang khusus dan hubungan alamiah antara penduduk asli dengan pemerintahan Amerika Serikat melalui perjanjian,

persetujuan, traktat dan konvensi-konvensi lain yang mengakui kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri; (12) keadilan lingkungan mengakui kebutuhan kebijakan-kebijakan perkotaan dan pedesaan untuk membersihkan dan membangun kota dan desa seimbang selaras dengan alam, menghormati integritas budaya dari semua komunitas dan menyediakan akses yang adil untuk semua terhadap segala sumber daya yang ada; (13) keadilan lingkungan mendorong untuk penegakan yang ketat terhadap prinsip kebebasan memperoleh informasi dan penghentian terhadap pengujian percobaan reproduksi dan prosedur kesehatan serta vaksinasi bagi penduduk kulit berwarna; (14) Keadilan lingkungan menentang semua operasi perusakan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan multinasional; (15) Keadilan lingkungan menentang pendudukan militer, tindakan-tindakan represif dan eksploitasi lahan, orang, budaya, dan segala bentuk kehidupan; (16) Keadilan lingkungan menyerukan pendidikan generasi sekarang dan masa datang yang menekankan pada masalah-masalah lingkungan dan sosial didasarkan pula pada pengalaman dan penghargaan terhadap pespektif budaya yang beragam; (17) Keadilan lingkungan mensyaratkan bahwa, kita sebagai individu, membuat pilihan personal untuk mengambil sesedikit mungkin dari bumi pertiwi dan menghasilkan limbah sesedikit mungkin; membuat keputusan yang sadar untuk menentang dan menata kembali prioritas

gaya hidup kita untuk menjamin kesehatan alam untuk generasi sekarang dan mendatang.¹³⁶

Secara politis ketatanegaraan, keadilan lingkungan di Amerika Serikat mendapatkan pengakuan ketika Presiden Clinton mengeluarkan keputusan (*executive order*) untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip keadilan lingkungan ke dalam lembaga yang bertugas melindungi lingkungan pada tahun 1994.

Meskipun demikian, gerakan keadilan lingkungan bukannya tanpa tantangan. Lawan tangguh pertama mereka berasal dari industriawan yang mendorong prinsip "wise use" yang menuduh bahwa, gerakan keadilan lingkungan telah membuat perusaha-perusahaan harus mentaati ketentuan-ketentuan lingkungan yang sangat ketat, sehingga mematikan daya saing mereka terhadap perusahaan-perusahaan sejenis di pasaran global. Gerakan ini kemudian didukung pula oleh mereka yang tergabung dibawah partai Republik yang melihat bahwa, gerakan keadilan lingkungan telah meniadakan asas kebebasan atas kepemilikan pribadi, sehingga menghancurkan sendi-sendi utama negara Amerika Serikat. Dorongan itu menjadi semakin nyata ketika partai Republik kemudian mengusulkan dipotongnya anggaran Lembaga Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection Agency-EPA*).

Tantangan kedua datang dari industriawan yang didukung oleh ilmuwan-ilmuwan yang melihat bahwa, persoalan lingkungan adalah persoalan teknis dan jangan dicampuradukkan dengan persoalan sosial. Kelompok ini

¹³⁶ Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007, hlm.10-11

menurut para aktivitis gerakan keadilan lingkungan untuk memfokuskan diri pada kerusakan lingkungan yang terjadi dan bagaimana tindakan teknis yang harus dilakukan untuk mengatasinya. Akibatnya kemudian, persoalan lingkungan direduksi ke dalam persoalan teknis semata dan yang lebih pada beban pembuktian diletakan kepada korban, bahwa kelompok minoritas mengalami paparan kerusakan lingkungan yang lebih besar.

Dalam ranah teori gagasan, keadilan lingkungan menarik untuk diperhatikan. Sebab dari gagasan tersebut memunculkan gerakan dan kemudian memunculkan dukungan teori-teori tentang keadilan, maka gagasan tentang keadilan lingkungan dapat direproduksi di tempat-tempat lain, termasuk di Indonesia.

Gerakan keadilan lingkungan yang mempertanyakan adanya perbedaan paparan risiko lingkungan antara satu kelompok dengan kelompok lainnya telah dilihat sebagai persoalan keadilan distributif.

Barry merujuk kepada **teori keadilannya Rawls**. Barry mengatakan bahwa, ketika berbicara tentang keadilan distributif, maka teori-teori keadilan akan memfokuskan diri kepada pola dan proses dari distribusi yang adil. Dalam hal ini yang diperhatikan adalah (1) Struktur dan aturan yang mendorong terciptanya lembaga yang adil (tidak memihak, substansi vs prosedural dsb); (2) Apa yang akan didistribusikan (hak-hak tertentu atau barang); (3) prinsip mana akan digunakan agar distribusinya dapat proposional (kebutuhan, pelantaran,

pelekatan hak, keistimewaan tertentu, dll). Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, maka keadilan lingkungan harus diarahkan¹³⁷

Young kemudian menentang Barry, yang mengatakan bahwa daripada memfokuskan diri kepada bagaimana distribusi keadilan dapat dilakukan, lebih baik memfokuskan keadilan lingkungan diarahkan kepada mengapa dan bagaimana ketidak-adilan lingkungan diproduksi dalam masyarakat saat ini. Perbedaan-perbedaan yang muncul dalam masyarakat menjadi hal yang harus diperhatikan karena dengan adanya perbedaan-perbedaan tersebut, maka ketidak-adilan itu diproduksi. Dengan demikian, fokus perhatian keadilan lingkungan tidak lagi hanya kepada distribusi keadilan, tetapi lebih kepada bagaimana munculnya pengakuan terhadap keberbedaan dalam masyarakat yang memunculkan ketidak-adilan. Young menambahkan pengakuan (*recognition*) ke dalam nilai keadilan dan tidak sekedar distribusi.¹³⁸

Gould menambahkan pendapat Young bahwa, pengakuan terhadap perbedaan-perbedaan dalam kelompok masyarakat akan mengarah kepada kebutuhan dilakukannya partisipasi politik dari kelompok-kelompok tersebut.¹³⁹ Dengan demikian, maka baik Young maupun Gould menegaskan bahwa, keadilan harus difokuskan kepada proses politik yang menciptakan berbagai macam ketidak-adilan. Persoalan keadilan tidak hanya menjadi

¹³⁷ Barry, dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007, hlm 13

¹³⁸ Young, dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007, hlm. 14

¹³⁹ Gould, dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007, hlm. 14

urusan pembagian hak atau barang (*right and/or goods*) semata, tetapi juga upaya untuk menghilangkan proses politik yang menimbulkan ketidak-adilan. Dalam memfokuskan diri kepada proses inilah, maka keadilan tidak dilihat sebagai sesuatu yang statis sebagaimana **kaum Rawlsian**, tetapi lebih kepada sesuatu yang dinamis dan berkembang sesuai dengan dinamika hubungan politik diantara kelompok-kelompok tersebut.

Pergeseran pemaknaan terhadap keadilan semakin dikembangkan. Perkembangan keadilan lingkungan tersebut ditunjukkan dari sifat dan prosesnya. *Pertama*, dari sifatnya yang hanya merujuk kepada perbedaan rasial terhadap paparan pencemaran dan kerusakan lingkungan, meluas kepada segala macam bentuk diskriminasi sosial yang membuat terjadinya ketidak-adilan. *Kedua*, jika gerakan awal merujuk kepada distribusi pencemaran, maka gerakan berikutnya dalam gerakan keadilan lingkungan mulai melihat kepada proses-proses yang membuat ketidak-adilan lingkungan terjadi, dan berusaha mengubah proses-proses tersebut agar ketidak-adilan tersebut diakhiri. Identifikasi ketidak-adilan lingkungan menjadi langkah awal bagi upaya advokasi kelompok masyarakat yang mengalami ketidak-adilan tersebut. Dalam melakukan advokasi tersebut, fokus perhatian juga diarahkan kepada lembaga, institusi atau pranata-pranata sosial kemasyarakatan yang membuat ketidak-adilan lingkungan tersebut bertambah menguat atau setidaknya dipertahankan.

Dengan kata lain, telah terjadi pergeseran dari fokus kepada ketidak-adilan lingkungan, baik orang perorangan ataupun kelompok tertentu,

mengarahkan kepada proses dan kondisi yang membuat ketidak-adilan lingkungan itu terjadi. Pergeseran terjadi pula pada fokus tujuan yang tidak saja bertujuan untuk mencari para pelaku ketidak-adilan lingkungan, tetapi lebih kepada bagaimana sebuah resolusi atas konflik lingkungan dapat ditemukan yang tidak saja mereparasi kondisi lingkungan, tetapi juga harmonisasi manusia dan korbannya.

Pada tahapan perkembangan ini kemudian diperkenalkan terminologi *enviromental equity* , yang menekankan kepada *prosedural fairness*, sehingga menghasilkan suatu resolusi atas konflik ekologis dan pencapaian suatu masyarakat yang harmonis.

4. Asas Lestari/Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Hutan

Asas lestari dan keberlanjutan, asas ini mulai dipopulerkan oleh *World Commission on Environment and Development*, dimana diakui bahwa :

“.....technological innovation and social reorganization are indispensable to ensure that growing productivity does not push the ecological resilience of of the biosphere beyond its limit;it requires pverty allevation: It could be attained by, inter alia, population control and economic growth pursued throught environmentally nondestructive mens, more distribution of the fruits of the economic growth and abandonment of exssesively affluent livestylest;requires the pursuits of growth patterns that secure the needs of present generation and do not compromise the ability of future generation to secure their own needs.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ David M Dzidzornu, "Four Principles in Marine Environment Protection : A Comparative Analysis," *Ocean Development and International Law Journal* , Vol. 29, No.2, 1998, p. 95. dalam Etty R. Agoes, *Kebijakan Pengelolaan Kekayaan Alam Laut Secara Berkelanjutan : Suatu Tinjauan Yuridis, Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI*, Bandung, Angkasa, 1998, hlm. 568-569.

Konsep pembangunan berkelanjutan memang belum banyak dipahami dan masih menjadi wacana, karena pengelolaan sumber daya alam di Indonesia saat ini masih terjadi banyak perusakan lingkungan hidup. Konsep pemanfaatan kekayaan alam secara ekonomis harus diselaraskan dengan konsep perlindungan lingkungan. Dengan demikian kebijakan pembangunan berkelanjutan memerlukan suatu perkembangan ekonomi yang selain kuat juga harus *socially and environmentally*.¹⁴¹

Konsep pembangunan kehutanan yang berkelanjutan di Indonesia tidak terlepas dari konsep hukum lingkungan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 19 Tahun 2009. Pembangunan berkelanjutan mengandung arti adanya upaya sadar dan terencana untuk memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang Lingkungan Hidup menjelaskan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Berdasarkan pengertian tentang lingkungan hidup tersebut dapat disimpulkan bahwa, pembangunan berkelanjutan tidak hanya pembangunan fisik saja, tetapi termasuk juga

¹⁴¹ *Ibid.*

pembangunan manusia sebagai salah satu sumberdaya yang merupakan bagian dari lingkungan hidup. Pembangunan masyarakat berkaitan dengan upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensialitas anggota masyarakat, dan memobilisasikan antusiasme mereka untuk berpartisipasi secara aktif di dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri mereka. Oleh karena itu, peran serta kelompok masyarakat sangat penting dalam proses pengambilan keputusan guna melestarikan fungsi lingkungan hidup agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan.¹⁴²

World Commission on Environment and Development (WCED) mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs.*” Dengan demikian, pembangunan yang dijalankan untuk memenuhi kebutuhan sekarang tidak boleh mengurangi kemampuan generasi-generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, baik kebutuhan jasmani maupun rohani.¹⁴³

Terjadinya kerusakan hutan tersebut sebenarnya sudah terdeteksi sejak tahun 1972. Pada saat itu telah diselenggarakan Konferensi tentang Lingkungan Hidup oleh Perserikatan Bangsa Bangsa sebagai pernyataan sikap terhadap adanya kecenderungan semakin menurunnya kualitas lingkungan. Dalam Konferensi tersebut pemimpin-pemimpin dunia bersepakat untuk memelihara planet bumi dan menetapkan tanggal 5 Juni

¹⁴² Topane Gayus Lumbuun, *Confucianisme dan Lingkungan Hidup, Budaya Hukum Masyarakat Pasiran*, Universitas Indonesia, 2002, hlm. 3.

¹⁴³ *Ibid.*

sebagai *World Environmental Day*. Disusul kemudian dengan lahirnya resolusi pembentukan UNEP (*United Nations Environmental Program*). UNEP merupakan motor pelaksanaan komitmen mengenai lingkungan hidup dan telah melahirkan gagasan besar pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Gagasan pembangunan berkelanjutan diawali dengan terbitnya Laporan *Brundland* (1987), "*Our Common Future*", yang memformulasikan prinsip dasar pembangunan berkelanjutan.

Konferensi-konferensi lain sebagai pernyataan sikap atas menurunnya kualitas lingkungan hidup telah pula diselenggarakan. Sejak Konferensi *Stockholm* telah terjadi polarisasi antara kaum *developmentalist* dan *environmentalist*. Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brazil tahun 1992. Konferensi ini merupakan upaya global untuk mengkompromikan kepentingan pembangunan dan lingkungan. Sepuluh tahun kemudian diselenggarakan KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development*) pada tahun 2002 di *Johannesburg*, Afrika Selatan dalam kebijakannya telah pula menekankan *plan implementation*, yang mengintegrasikan elemen ekonomi, ekologi, dan sosial yang didasarkan pada tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tonggak penting perhatian masyarakat dunia terhadap isu-isu kehutanan terjadi pada KTT Bumi. Pada konferensi ini untuk pertama kalinya dilahirkan kesepakatan komprehensif bidang kehutanan, yaitu dokumen *Forest Principle (Non-Legality Binding Authoritative Statement*

of Principle for a Global Consensus on Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests). Puncak pengakuan isu kehutanan secara global termaknai dari lahirnya forum kehutanan tertinggi yang dibentuk oleh PBB pada tahun 2000, yaitu *United Nations Forum on Forest* (UNFF) yang berfungsi memfasilitasi dialog mengenai pengelolaan hutan secara konfrenhensif di tingkat dunia dan implementasi hasil-hasil KTT Bumi.¹⁴⁴

Setelah Konferensi *Stockholm*, dunia semakin giat untuk menuju pembangunan yang berkelanjutan. *Convention on International Trade in Endangered Species* (CITES) dan pada awal tahun 1980-an keberadaan hutan tropis mulai di agendakan dalam dialog global. Suatu proses negosiasi yang panjang telah berlangsung di bawah naungan UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and development*), yang telah menghasilkan *International Tropical Timber Agreement* (ITTA) atau Perjanjian Kayu Tropis Internasional. ITTA melandasi pembentukan Organisasi Internasional Kayu Tropis (*International Tropical Timber Organization/ITTO*) pada tahun 1986. ITTO berfokus pada pengelolaan hutan berkelanjutan (*Sustainable Forest Management (SFM)*).

Setelah 20 tahun Konferensi *Stockholm*, PBB kemudian menyelenggarakan *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) atau Konferensi tentang Masalah Lingkungan dan

¹⁴⁴ Koesnadi Hardjasumantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta : Gadjah Mada Press, 2002), hlm. 45.

Pembangunan atau yang lebih dikenal dengan KTT Bumi (*Earth Summit*) pada tahun 1992 di Rio de Janeiro, Brazil.

Masalah kehutanan lebih menjadi perhatian pasca KTT Bumi ini. Komisi Ekonomi dan Sosial PBB (*Economic and Social Commission/ECOSOC*) membentuk Komisi Fungsional, *Intergovernmental Panel on Forest/IPF* (1995-1997). KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development/WSSD*) telah mengikat Indonesia untuk selalu melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan. WSSD telah menghasilkan komitmen pembangunan berkelanjutan tingkat tertinggi secara global dan menempatkan masalah pengelolaan hutan dalam agenda prioritas masyarakat dunia. *Johannesburg Plan of Implementation/JPOI* oleh para Kepala Negara termasuk Presiden Republik Indonesia harus mengimplementasikannya ke dalam program aksi konkrit dan terinci di tingkat nasional. Keterikatan Indonesia sebagai pemilik hutan tropis memegang peran penting dalam menjaga dan mengamankan hutan agar dikelola berkelanjutan.

Konsep pembangunan berkelanjutan juga menjadi bahan kampanye agar lembaga keuangan seperti Bank tidak terkena risiko terhadap usahanya. Persyarat lunak bagi keberlanjutan (*Weak Conditions of Sustainability*) adalah memperbolehkan konversi dan ekstraksi sumber daya alam menjadi modal buatan manusia, dengan beberapa syarat, yaitu (1) memenuhi kriteria *Social cost-Benefit Analysis* (SCBA) dan kriteria lestari produksi, ekologi, dan sosial; (2) terdapat reinvestasi dalam jumlah yang

cukup dan distribusi yang optimal untuk mengkompensasi eksternalitas negatif seperti deforestasi, dan lain-lain, (3) *man-made capital* dan hasilnya dijadikan sumber dana untuk menjamin tercapainya *sustainability*; (4) sumber daya alam mempunyai resiliensi terhadap gejolak (*shocks*) internal dan eksternal.¹⁴⁵

Prasyarat utama bagi keberlanjutan (*Strong Conditions of Sustainability*) lingkungan adalah, secara absolut tidak memperbolehkan konversi dan ekstraksi sumber daya alam menjadi modal buatan manusia, dengan alasan : (1) sumber daya alam sudah jauh di bawah tingkat lestari, bahkan mendekati ambang batas kepunahan; (2) tidak tersedia sistem dan mekanisme yang memadai untuk menjamin investasi dalam jumlah yang cukup dan distribusi yang optimal; (3) kegagalan pemanfaatan *man-made capital* untuk menjamin kelestarian; (4) sumber daya alam (SDA) yang ada bersifat multifungsi (biodiversitas, daerah tangkapan air, dan lain-lain).¹⁴⁶

Berdasarkan prinsip prudential bank dan 3 pilar pembangunan berkelanjutan, Bank dalam penyalurkan kreditnya, penilaian besarnya risiko usaha suatu grup usaha, perusahaan dan atau proyek oleh bank tidak hanya memperhatikan aspek lingkungan hidup dan skala ekonomi saja, tetapi juga dampak sosial yang ditimbulkan dari suatu kegiatan usaha. Oleh karena itu, dalam manajemen risiko, bank setidaknya memiliki kriteria dan indikator

¹⁴⁵ Perbankan dan Lingkungan : Tantangan Dalam Mencapai Investasi Yang Berkelanjutan, dalam Heny dan Drajad Wibowo, Bank dan Lingkungan : *Kebutuhan Pembiayaan Bagi Pembangunan Berkelanjutan Dan Risiko Terhadap Usaha Bank*, Jakarta, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, 2005, hlm. 71.

¹⁴⁶ *Ibid.*

yang jelas terhadap penilaian risiko dan keberlanjutan finansial perusahaan, maupun dampak pengusahaan suatu unit usaha terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sosial kemasyarakatan sekitar unit usaha tersebut berada.¹⁴⁷

Hukum kehutanan, selain berdasarkan cita hukum Bangsa Indonesia tentunya tidak dapat mengesampingkan kesepakatan-kesepakatan internasional, karena hukum kehutanan sudah bersifat global dan terikat dengan kaidah hukum internasional. Sebagai perwujudannya, maka peraturan di bidang kehutanan selalu menempatkan kaidah-kaidah hukum internasional tersebut ke dalam hukum nasional (*nominat primat national*). Kaidah hukum kehutanan yang terbentuk berkerangka pikir, untuk mewujudkan nilai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

D. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Peraturan Perundang-undangan Kehutanan Di Indonesia

1. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana

Penggunaan istilah "kebijakan" yang dalam tulisan ini diambil dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*politiek*" (Belanda). Bertitik tolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah "kebijakan hukum pidana" dapat dipadankan kedalam Bahasa Indonesia dengan istilah "politik hukum pidana". Dalam kepustakaan asing istilah "politik hukum pidana" ini

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 72.

sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain "penal policy", "criminal policy" atau "strafrechtspolitik".

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum manapun. Dibawah ini dapat diambil politik hukum menurut Sudarto, dimana ia menyatakan bahwa "Politik Hukum" adalah:

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.¹⁴⁸
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹⁴⁹

Memperhatikan dan bertolak dari pengertian demikian, Sudarto selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.¹⁵⁰ Dalam kesempatan lain beliau juga menyatakan, bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti, "usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang."¹⁵¹

Dengan demikian, politik hukum pidana dapat dilihat sebagai bagian dari politik hukum. Politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu

¹⁴⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Op.cit, hlm. 22 lihat pula Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 159.

¹⁴⁹ Ibid., lihat Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hlm. 20.

¹⁵⁰ Sudarto, Op.Cit, hlm. 161.

¹⁵¹ Sudarto, Op.cit., hlm. 93 dan 109.

perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi "penal policy" dari Marc Ancel yang mengemukakan uraiannya secara singkat bahwa politik hukum adalah "suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik". Dengan demikian, yang dimaksud dengan "peraturan hukum positif" (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel adalah sama dengan istilah "kebijakan atau politik hukum pidana".

Menurut A. Mulder¹⁵², "*Strafrechtspolitiek is de belidslijn om the bepalen:*

- *in welk opzicht de bestaande strafbepalingen herzien dienen te worden;*
- *wat gedaan kan worden om strafrechtelijk gedrag te voorkomen;*
- *hoe de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen dient te verlopen).*

Terjemahan bebas,

Politik hukum ialah garis kebijakan untuk menentukan:

- a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbarui;
- b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- c. cara bagaimana penyidikan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Definisi Mulder di atas bertolak dari pengertian "sistem hukum pidana" menurut Marc Ancel yang menyatakan, bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari:

- a. peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya,
- b. suatu prosedur hukum pidana, dan
- c. suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).¹⁵³

¹⁵² A. Mulder, "Strafrechtspolitiek", *Delikt en Delinkwent*, Mei 1980, hlm. 333.

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 332.

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian ”kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).

Selain, usaha penanggulangan kejahatan dilakukan melalui pembuatan undang-undang (hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, wajar apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan, sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi di dalam pengertian ”*social policy*”, tercakup di dalamnya ”*social welfare policy*” dan ”*social defence policy*”.

Dilihat dari arti luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum pidana materiel, di bidang hukum pidana formal dan di bidang hukum pelaksanaan pidana.¹⁵⁴

Menurut Marc Ancel "*modern criminal science*" terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu "*Criminologi*", "*Criminal law*" dan "*Penal policy*".¹⁵⁵ Ia mengatakan, bahwa "*Penal Policy*" adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Selanjutnya, dinyatakan olehnya bahwa, "*Between the study of criminological factors on the one hand, and the legal technique on the other, there is room for a science which observes legislative phenomenon and for a rational art within which scholar and practitioners, criminologist and lawyer can come together, not as antagonists or in fratricidal strife, but as fellow workers engaged in a common task, which is first and foremost to bring into effect a realistic, humane, and healthily progressive penal policy*".

(Diantara studi mengenai factor-faktor kriminologis di satu pihak dan studi mengenai teknik perundang-undangan di lain pihak, ada tempat bagi suatu ilmu pengetahuan yang mengamati dan menyelidiki fenomena legislatif dan bagi suatu seni yang rasional, di mana para sarjana dan praktisi, para ahli kriminologi dan sarjana hukum dapat bekerja sama tidak sebagai pihak yang terikat di dalam tugas bersama, yaitu terutama untuk menghasilkan suatu kebijakan pidana yang realistik, humanis dan berpikiran maju (*progresif*) juga sehat).

Dikemukakan pula oleh Marc Ancel, bahwa sistem hukum pidana abad XX masih tetap harus diciptakan. Sistem demikian hanya dapat disusun dan disempurnakan oleh usaha bersama semua orang yang beritikad baik dan juga oleh semua ahli di bidang ilmu-ilmu social.¹⁵⁶

Dengan demikian, pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana

¹⁵⁴ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 24-25.

¹⁵⁵ Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems* Routledge & Kegan Paul, London, 1965, hlm.4.5.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 5-6.

bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistemik-dogmatik. Selain itu, pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, histories dan komparatif, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya, dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.

Dengan penegasan di atas berarti, kebijakan pidana termasuk salah satu bidang yang seyogianya menjadi pusat perhatian kriminologi, terlebih memang “pidana” sebagai salah satu bentuk reaksi atau respon terhadap kejahatan, merupakan salah satu objek studi kriminologi.¹⁵⁷ Bahkan menurut G.P. Hoefnagels:¹⁵⁸

“Criminology is primarily a science of others than offenders. In this sense I invert criminology. The history of criminology is not so much a history of offenders, as a history of the reactions of those in power”.

Perhatian kriminolog terhadap masalah kebijakan penanggulangan kejahatan dengan sanksi pidana terlihat pula dalam kongres-kongres internasional mengenai kriminologi (*International Congress on Criminology*). Pada kongres ke-7 tahun 1973 di Belgrad (Yugoslavia),

¹⁵⁷ “Kriminologi” didefinisikan oleh Howard Jones sebagai *“the Science that studies the social phenomenon of crime, its causes and the measures which society direct against it”* G.P. Hoefnagels menyatakan: *“Criminology studies the formal and informal processes of criminalization and decriminalization, crime, criminals and those related thereto, the causes of crime and the official and unofficial responses to it”*. Hal ini dapat dilihat dari G.Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, 1973, hlm. 44-45.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

antara lain dibicarakan mengenai “*The evaluation of criminal policies system*”; pada Kongres ke-9 Tahun 1983 di Wina (Austria) antara lain dibicarakan topik mengenai “*Status and role of criminology and its institutional relation with public policy and practice*” dan topik “*The public policies proper to criminal justice system*”, dan pada Kongres ke-10 Tahun 1988 di Hamburg (Jerman), antara lain dibicarakan topik mengenai “*Crisis of Penal sanction: new perspectives*”. Dalam sejarah/riwayat mengenai *criminology*, bahwa “perspektif baru” yang diterima oleh kriminolog ialah memandang “*the penal system as a basic item of the criminological research*”.¹⁵⁹

Dalam buku sejarah atau catatan tahunan mengenai kegiatan dan perkembangan kriminologi secara internasional (*the international Annals of Criminology*) yang diterbitkan tahun 1988 dikemukakan, bahwa sejak tahun 1952-1987 telah diselenggarakan 39 (tiga puluh sembilan) kali penataran kriminologi. Dijelaskan dalam buku ini, bahwa kursus-kursus yang diselenggarakan selama ini dapat dibedakan dalam 4 (empat) periode, yaitu:¹⁶⁰

- a. Periode 1952-1961, kursus-kursus yang diselenggarakan terutama menekankan pada kriminologi klinik (*Clinical Criminology*). Periode 1962-1969, masih ada kecenderungan pada kriminologi klinik, tetapi ada perkembangan terhadap kriminologi perbandingan (*Comparative Criminology*).

¹⁵⁹ International Annal of Criminology, 1988, hlm. 68-69.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 70.

- b. Periode 1970-1975 didasarkan pada pemikiran mengenai masalah-masalah mutakhir tentang “*delinquency*” (*contemporary problems of delinquency*).
- c. periode sepuluh tahun terakhir, berkaitan dengan masalah-masalah politik kriminal (*criminal policy*) dan kriminologi terapan (*Applied Criminology*).

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal adalah, “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”. Perumusan tujuan politik kriminal yang demikian tersebut pernah pula dinyatakan dalam salah satu laporan kursus latihan ke-34 yang diselenggarakan oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973, yang menyatakan bahwa:

“Most of group members agreed some discussion that ‘protection of the society’ could be accepted as the final goal of criminal policy, although not the ultimate of society, which might perhaps be described by terms like ‘happiness of citizen’, a wholesome and cultural living’, social welfare’ or ‘equality’.

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial).

G. Peter Hoefnagels juga mengemukakan:¹⁶¹

¹⁶¹ G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit*, hlm. 56-57.

Criminal Policy as science of policy in part of large policy: the law enforcement policy.....The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy”.

G.Peter Hoefnagels juga menyatakan bahwa upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti:

- a. ada keterpaduan (*integralitas*) antara politik criminal dan politik sosial;
- b. ada keterpaduan (*integralitas*) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan ”penal” dan ”non-penal”.

Penegasan perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan (nasional), ditegaskan oleh Sudarto, bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau ” *social defence planning* ”, dan ini pun harus merupakan bagian integral dan rencana pembangunan nasional.¹⁶²

Selain perlunya memperhatikan berbagai aspek sosial dan dampak negatif dari pembangunan, serta perkembangan/kecenderungan kejahatan (*crime trend*), demikian juga kebijakan integral perlu diperhatikan tentang korban kejahatan. Hak-hak korban harus juga dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan kebijakan kriminal.

Dalam istilah Kongres PBB ke-7 di Milan dinyatakan bahwa ”*victim’s rights should be perceived as an integral part of the total criminal justice system*”. Pengertian korban hendaknya tidak dilihat semata-

¹⁶² Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Op.cit, hlm. 96.

mata dari sudut individual atau menurut perumusan abstrak dalam perundang-undangan yang berlaku, tetapi harus dilihat juga dalam konteks yang lebih luas.¹⁶³

Dalam Kongres PBB ke-7, peserta sidang dimohonkan memperhatikan korban dari adanya perubahan perundang-undangan, korban dari penyalahgunaan kekuasaan dan korban dari pelanggaran terhadap standar-standar yang diakui secara internasional. Secara khusus Kongres memohon pula perhatian terhadap wanita sebagai eksploitasi, korban perampasan hak dan tindakan-tindakan kekerasan khususnya dalam masalah seksual dan tindak kekerasan dalam rumah tangga (*domestic violence*). Ditegaskan dalam Kongres tersebut, bahwa kekerasan terhadap wanita, baik secara nyata maupun tersembunyi, akan membahayakan secara serius perkembangan sosial dari wanita. Oleh karena itu, ditegaskan bahwa menanggulangi masalah ini merupakan “*the best interest of society generally*”. Mengenai penyalahgunaan kekuasaan, Kongres meminta perhatian pula untuk memahami penyalahgunaan kekuasaan tersebut dalam pengertian yang lebih luas. Penyalahgunaan kekuasaan tidak hanya penyalahgunaan kewenangan hukum, tetapi juga penyalahgunaan kekuasaan ekonomi. Bahkan, adanya korban sebagai akibat atau pengaruh dari suatu kebijakan di bidang tenaga kerja yang mengganggu lapangan pekerjaan atau menciptakan adanya pengangguran, dapat dilihat sebagai “*abuse of power*” dalam arti luas. Masalah perlindungan terhadap hak-hak

¹⁶³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.cit.*, hlm. 17.

asasi korban kejahatan dan korban penyalahgunaan kekuasaan juga masih dibicarakan dalam Kongres ke-8 Tahun 1990 di Havana, Cuba mengenai *”Protection of human rights of victims of crime and abuse of power”*.

Upaya penanggulangan kejahatan yang integral mengandung arti pula bahwa, masyarakat dengan seluruh potensinya harus juga dipandang sebagai bagian dari politik kriminal. Sehubungan dengan hal ini, maka Kongres PBB pun menekankan bahwa, *”the over all organization of society should be considered as anti criminogenic”* dan menegaskan bahwa, *”community relations were the basis for crime prevention prgrammes”*. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk membina dan meningkatkan efektivitas *“extra legal system”* atau *“informal system”* yang ada di masyarakat dalam usaha penanggulangan kejahatan, antara lain kerjasama dengan organisasi sosial keagamaan. Lembaga-lembaga pendidikan dan organisasi *volunteer* yang ada di masyarakat. Sehubungan dengan pemanfaatan *“extra legal system”* atau *“informal system”*, maka di dalam *“Guiding Principles”* yang dihasilkan Kongres PBB ke-7 juga diberikan pedoman mengenai *“traditional forms of social control”*, sebagai berikut:

“When new crime prevention measures are introduced, necessary precautions should be taken not to disrupt the smooth and effective functioning of traditional system, full attention being paid to the preservation of cultural identities and protection of human rights”.

2. Pendekatan Hukum Pidana Administrasi Dalam Hukum Kehutanan

Barda Nawawi Arief, dalam bukunya Kapita Selekta Hukum Pidana menjelaskan latar belakang adanya Hukum Pidana Administrasi, yang didasarkan pada alasan,

- a. Pertama-tama, patut dicatat bahwa bidang hukum administrasi dapat mencakup ruang lingkup yang sangat luas, tidak hanya bidang hukum pajak, perbankan, pasar modal, perlindungan konsumen, tetapi bidang hukum administrasi dapat memasuki bidang hukum lain seperti di bidang ekonomi, lingkungan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, tata ruang dan lain sebagainya, maka hukum administrasi juga masuk ke dalam bidang kehutanan.
- b. Bidang hukum administrasi dikatakan sangat luas, karena "hukum administrasi" (*administrative law*) merupakan "Seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah, dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan/mengatur dari lembaga yang bersangkutan".¹⁶⁴ Menurut Black's Law Dictionary dinyatakan bahwa,

*"Body of law created by administrative agencies in the form of rules, regulations, orders, and decisions to carry out regulatory powers and duties of such agencies".*¹⁶⁵

Berbagai bentuk peraturan perundang-undangan administratif di Indonesia cukup banyak. Dalam buku Pengantar Hukum Administrasi Indonesia yang disusun oleh dibawah koordinasi Philipus M. Hardjon, pernah di identifikasikan sejumlah 88 (delapan puluh delapan) aturan hukum administrasi yang termuat dalam buku Himpunan Peraturan

¹⁶⁴ Black's Law Dictionary, 1990, hlm.46, Lihat pula Barda Nawawi Arief, dalam Kapita Selekta Hukum Pidana, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 13.

¹⁶⁵ Black's Law Dictionary, 1990, hlm.46

Perundang-Undangan Republik Indonesia, dan jika dikaitkan dengan hukum administrasi saat ini jumlahnya tentu akan lebih banyak lagi.

- c. Bertolak dari pengertian di atas, maka "hukum pidana administrasi" dapat dilatakan sebagai "hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi". Oleh karena itu, "kejahatan/tindak pidana administrasi" (*administrative crime*) dinyatakan sebagai "An offence consisting of a violation of an administrative rule or regulation and carrying with it a criminal sanction".¹⁶⁶ Alasan lain itu, karena hukum administrasi pada dasarnya " hukum mengatur atau hukum pengaturan ("*regulatory rules*") , yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan ("*regulatory powers*") , maka "hukum pidana administrasi" sering disebut pula "hukum pidana (mengenai) pengaturan" atau hukum pidana dari aturan-aturan" ("*Ordnungstrafrecht/Ordeningstrafrecht*"). Istilah lain hukum administrasi dikaitkan juga dengan tata pemerintahan (sehingga istilah "hukum administrasi Negara" sering juga disebut "hukum tata pemerintahan"). Oleh karena itu, istilah "hukum pidana administrasi" sering juga diistilahkan dengan sebutan "hukum pidana pemerintahan", sehingga dikenal pula istilah "*Verwaltungsstrafrecht* ("*Verwaltungs*" = administrasi/pemerintahan) dan "*BestUndang-Undangstrafrecht*" (*bestUndang-Undangr*) = pemerintahan).

¹⁶⁶ Black's Law Dictionary, 1990, hlm.45. lihat pula Barda Nawawi Arief, Ibid.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa hukum pidana administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Jadi, merupakan bentuk “fungsionalisasi / operasionalisasi / instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi”. Mengingat luasnya bidang hukum administrasi seperti dikemukakan di atas, maka dapat diperkirakan demikian banyak hukum pidana digunakan di dalam berbagai aturan administrasi.

- a. Memperhatikan ruang lingkup hukum administrasi yang sangat luas, maka masalah penggunaan hukum/sanksi pidana dalam hukum administrasi/sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya termasuk bagian dari “kebijakan hukum pidana” (*penal policy*). Mengamati penggunaan hukum/sanksi pidana dalam berbagai produk perundang-undangan di Indonesia (yang bersifat hukum administrasi), maka menarik untuk dipermasalahkan apakah penggunaan hukum pidana dalam bidang administrasi di Indonesia itu dapat disebut sebagai atau diidentikkan dengan “*administrative penal law*” (*Orderingstrafrecht/Ordnungstrafrecht / Verwaltungsstrafrecht*), dan apakah delik diciptakannya dapat diidentikkan atau sesuai dengan istilah yang dikenal dalam kepustakaan, yaitu “*admistratief delikten*”, “*regulatory offences*”, “*Verwalfungs ubertretungen*”?

- b. Dari berbagai hal "ketentuan pidana" dalam kebijakan legislasi yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia selama ini, dapat diidentifikasi tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal, antara lain disebabkan :¹⁶⁷ada yang menganut "double track system" (pidana dan tindakan), ada yang "single track system" (hanya sanksi pidana), dan bahkan ada yang "semu" (hanya menyebut sanksi pidana, tetapi mengandung/terkesan sebagai sanksi tindakan); dalam hal menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya menyangkut pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan; dalam hal menggunakan pidana denda, dan ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda, bahkan ada yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup; perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal, komulasi, alternatif, dan gabungan komulasi-alternatif)
- c. ada yang menggunakan pidana minimal (khusus) ada yang tidak;
- d. ada sanksi administrasi yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionisasikan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan;
- e. dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah "sanksi administratif" (misal. Undang-undang Konsumen, Undang-undang Pasar Modal, Undang-undang Perbankan) dan ada yang menggunakan istilah "tindakan administratif" (misalnya

¹⁶⁷ Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 16-18.

- Undang-undang Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat). Sanksi administratif dan tindakan administratif dikenal di dalam Undang-undang Kehutanan);
- f. dalam hal sanksi administratif dioperasionalisasikan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimaksudkan) sebagai "pidana tambahan" dan ada yang menyebutnya sebagai "tindakan tata tertib" atau "sanksi administratif";
 - g. ada "pidana tambahan" yang terkesan sebagai (mengandung) "tindakan", dan sebaliknya ada sanksi "tindakan" yang terkesan sebagai (mengandung) "pidana tambahan";
 - h. ada yang mencantumkan "korporasi" sebagai subyek tindak pidana dan ada yang tidak; dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;
 - i. ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya ("kejahatan" atau "pelanggaran"), dan ada yang tidak (misalnya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992, Undang-undang Nomor 5 tahun 1995, Undang-undang Nomor 41 tahun 1999).

3. Tindak Pidana Kehutanan di Indonesia

Kebijakan hukum pidana yang terkait dengan pengelolaan hutan dan perlindungan hutan di Indonesia sudah ada sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Di dalam Pasal 19 ayat (1) dinyatakan bahwa, "Peraturan pelaksanaan dari

Undang-undang ini dapat memuat sanksi pidana berupa hukuman pidana penjara atau kurungan dan/atau denda”.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 5 tahun 1967 yang memuat dan mengatur tentang sanksi, adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Tanaman Industri;
- d. Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi;
- e. Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 1990 tentang Pengenaan, Pemungutan, dan Pembagian Iuran Hasil Hutan;
- f. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 493/Kpts-II/1989 tentang Sanksi atas Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan dan Pencabutan Hak Pengusahaan Hutan dan diperbaiki dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 24/Kpts-II/1991 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 494/Kpts-II/1989 tentang Tata Cara Pengenaan Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan dan Pencabutan Hak Pengusahaan Hutan.

Hukum pidana kehutanan mengatur bentuk sanksi pidana sebagaimana tercantum di dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan sejak tahun 1967, yang meliputi;

a. Undang-Undang No. 5 tahun 1967 Pasal 19 ayat (1) dan PP No. 28 tahun 1985.

Terdapat dua macam perbuatan pidana yang diatur dalam Pasal 18 PP No. 28 tahun 1985, yaitu kejahatan dan pelanggaran. Perbedaan antara kejahatan dan pelanggaran dapat dianalisis dari dua segi, yaitu segi kualitatif dan kuantitatif. Dari segi kualitatif, kejahatan merupakan delik hukum (*rechts delict*), yaitu perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, sedangkan pelanggaran merupakan delik undang-undang (*wet delict*), yaitu perbuatan yang oleh umum baru disadari dapat dipidana, karena undang-undang menentukannya sebagai delik. Jadi, karena undang-undang mengancamnya dengan pidana.¹⁶⁸

Kajian pidana dari segi kuantitatif didasarkan pada segi hukuman/ancaman pidananya. Kejahatan ancaman hukumannya lebih berat, sedangkan terhadap pelanggaran ancaman hukumannya lebih ringan. Tindak pidana yang termasuk dalam kategori kejahatan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) ayat (2) dan ayat (3) PP No. 28 tahun 1985, sedangkan pelanggaran diatur dalam Pasal 18 ayat (4), dan ayat (5). Terdapat 4 (empat) macam sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 18, yaitu (1) hukuman penjara, (2) hukuman kurungan, (3) hukuman denda, dan (4) hukuman perampasan benda yang digunakan untuk melakukan tindak pidana.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Salim HS, Op.cit, hlm. 120, Lihat pula Siti Sutami, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Karunika Universitas Terbuka, 1987, hlm.11-12.

¹⁶⁹ Leden Marpaung, *Tindak Pidana Terhadap Hutan, Hasil Hutan, dan Satwa*, Jakarta, Erlangga, 1995, hlm. 18.

Hukuman penjara yang berkaitan dengan kehutanan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 28 tahun 1985. Terdapat 3 (tiga) kategori perbuatan pidana yang dapat dihukum berdasarkan Pasal 18 ayat (1), yaitu:

- 1) mengerjakan atau menduduki kawasan hutan lindung atau hutan cadangan tanpa izin Menteri Kehutanan, Pasal 6 ayat (1);¹⁷⁰
- 2) melakukan penebangan pohon-pohon dalam kawasan hutan lindung tanpa izin dari Pejabat yang berwenang, Pasal 9 ayat (2);¹⁷¹
- 3) membakar hutan, (Pasal 10 ayat (1))¹⁷²

Ancaman pidana terhadap perbuatan di atas, diatur dalam PP No. 28 Tahun 1985 Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (2) yang terdiri dari 2 (dua) kategori:

- 1) mengerjakan dan menduduki kawasan hutan yang bukan hutan lindung tanpa ijin Menteri Kehutanan, (hutan produksi, hutan suaka alam, dan hutan wisata),
- 2) melakukan penebangan pohon-pohon dalam kawasan hutan yang bukan hutan lindung.

Ancaman hukuman kurungan diatur dalam PP No. 28 tahun 1985 Pasal 18 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5). Terdapat 6 (enam) macam

¹⁷⁰ PP No. 28 tahun 1985 Pasal 6 ayat (1) Kawasan hutan dan hutan cadangan dilarang dikerjakan atau diduduki tanpa izin Menteri.

¹⁷¹ Pasal 9 ayat (2) "Setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon-pohon dalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang".

¹⁷² Pasal 10 ayat (1) Setiap orang dilarang membakar hutan kecuali dengan kewenangan yang sah.

perbuatan pidana yang dapat diancam hukuman berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (3), yaitu;

- 1) menggunakan kawasan hutan yang menyimpang dari segi fungsi dan peruntukannya tanpa persetujuan Menteri Kehutanan (Pasal 5 ayat (2));
- 2) melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang bertujuan untuk mengambil bahan-bahan galian yang dilakukan dalam kawasan hutan atau hutan cadangan tanpa ijin dari pejabat yang berwenang (Pasal 7 ayat (1));
- 3) melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi dalam areal yang telah ditetapkan dalam kawasan hutan setelah pemberian ijin eksplorasi dan eksploitasi dari instansi yang berwenang tidak sesuai dengan petunjuk Menteri Kehutanan (Pasal 7 ayat (2));
- 4) melakukan pemungutan hasil hutan dalam kawasan hutan dan hutan cadangan dengan menggunakan alat-alat yang tidak sesuai dengan fungsi hutan dan lapangan atau melakukan perbuatan lain yang dapat menimbulkan kerusakan tanah dan tegakan (Pasal 7 ayat (3)).¹⁷³ Pengertian kondisi tanah dan lapangan termasuk keadaan topografi, yang sifat-sifat tanah, dan iklim, sedangkan tegakan adalah keseluruhan pohon yang ada di dalam hutan.

¹⁷³ Pasal 7 ayat (3): “Didalam kawasan hutan dan hutan cadangan dilarang melakukan pemungutan hasil hutan dengan menggunakan alat-alat yang tidak sesuai dengan kondisi tanah dan lapangan atau melakukan perbuatan lain yang dapat menimbulkan kerusakan tanah dan tegakan”.

5) Melakukan penebangan pohon dalam radius/jarak tertentu dari mata air, jurang, waduk, sungai, dan anak sungai yang terletak dalam kawasan hutan (Pasal 8 ayat (2)).¹⁷⁴ Jurang yang harus dilindungi adalah lereng yang mempunyai kemiringan minimum 45% dan mempunyai kedalaman tertentu sehingga kekurangan tumbuh-tumbuhan di sekitarnya dan mengakibatkan longsor.

6) Karena kelalaian menimbulkan kebakaran hutan¹⁷⁵

Menurut Pasal 18 ayat (4) terdapat empat perbuatan pidana yang dapat dihukum;

- 1) memotong, memindahkan, merusak atau menghilangkan tanda batas kawasan hutan tanpa kewenangan yang sah; (Pasal 4 ayat (2));
- 2) melakukan penebangan pohon-pohon dalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang, (Pasal 9 ayat (2))
- 3) melakukan penggembalaan ternak dalam hutan, pengambilan rumput, dan makanan ternak lainnya serta serasah dari dalam hutan yang tidak sesuai dengan yang ditunjuk secara khusus oleh pejabat yang berwenang (Pasal aa ayat (1)).
- 4) Memiliki dan/atau menguasai dan/atau mengangkut hasil hutan tanpa disertai surat keterangan sahnya hasil hutan, sedangkan

¹⁷⁴Pasal 8 ayat (2): “Siapapun dilarang melakuakn penebangan pohon dalam radius/ jarak tertentu dari mata air, tepi jurang, waduk, sungai, anak sungai yang terletak di dalam kawasan hutan, hutan cadangan dan hutan lainnya.

¹⁷⁵Pasal 18 ayat (3) huruf b: “karena kelalaiannya menimbulkan kebakaran hutan”.

hasil hutan yang berbentuk bahan mentah tersebut sudah dipindahkan dari tempat pemungutannya, (Pasal 14 ayat (1)).

Menurut Pasal 18 ayat (5), terdapat dua kategori tindak pidana yang dapat dituntut:

- a) mengurangi atau menduduki hutan lainnya tanpa izin dari yang berhak untuk itu. Kualifikasi hutan lainnya adalah hutan milik dan bukan hutan milik, seperti Hak guna Usaha, Hak Pakai, Hak Guna Bangunan dan sebagainya.
- b) dengan sengaja membawa alat-alat yang digunakan untuk memotong, menebang, dan membelah pohon di dalam kawasan hutan.

Dalam PP No. 28 tahun 1985 tindak pidana tersebut di atas, selain diancam dengan sanksi pidana (penjara dan kurungan), juga tindak pidana tersebut dapat dikenakan sanksi berupa hukuman denda dan perampasan benda. Hukuman denda sudah diatur di dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) yang telah ditentukan besarnya, dan harus dibayar oleh seseorang yang telah dijatuhi hukuman. Pembayaran tersebut dimasukkan kedalam kas negara. Perampasan benda diatur dalam Pasal 18 ayat (7). Perampasan benda merupakan hukuman yang dijatuhkan kepada terhukum di mana semua alat-alat atau benda-benda yang digunakan untuk melakukan tindak pidana dirampas oleh negara. Tujuan dari perampasan benda itu agar terhukum tidak lagi menggunakan benda

tersebut untuk melakukan tindak pidana kembali. Ancaman hukuman dalam bentuk pidana penjara, kurungan, denda dan perampasan benda sebagaimana yang tertuang di dalam PP No. 28 tahun 1985 sudah tidak berlaku lagi setelah adanya Undang-Undang No. 41 tahun 1999, namun sebagian besar ketentuan yang terdapat dalam PP No. 28 tahun 1985 tersebut telah di adopsi ke dalam ketentuan pidana Pasal 50 jo Pasal 78 Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

b. Sanksi Pidana Menurut Ketentuan UU No. 5 tahun 1990

Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya mengatur sanksi pidana di dalam Pasal 19 ayat (1) dan 21. Pasal 19 ayat (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam;¹⁷⁶ dan Pasal 21 ayat (1) Setiap orang dilarang :

- 1) Mengambil, menebang, memiliki, merusak, memusnahkan, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati;
- 2) Mengeluarkan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia.

¹⁷⁶ Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU No. 5 tahun 1990. Yang dimaksud dengan perubahan terhadap keutuhan suaka alam adalah melakukan perusakan terhadap keutuhan dan ekosistemnya, perburuan satwa yang berada dalam kawasan, dan memasukkan jenis-jenis bukan asli.

Pasal 21 Ayat (2) menyatakan bahwa, setiap orang dilarang:

- 1) Menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup;
- 2) Menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan mati;
- 3) Mengeluarkan satwa yang dilindungi dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia;
- 4) Memperniagakan, menyimpan atau memiliki kulit, tubuh, atau bagian-bagian lain satwa yang dilindungi atau barang-barang yang dibuat dari bagian-bagian satwa tersebut atau mengeluarkannya dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia;
- 5) Mengambil, merusak, memusnahkan, memperniagakan, menyimpan atau memiliki telur dan/atau sarang satwa yang dilindungi.

Pasal 33 ayat (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional; dan ayat (3) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan dan zona lain dan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam.

c. Sanksi Pidana Kehutanan yang Diatur UU No. 41 Tahun 1999

Sanksi pidana di dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 yang diundangkan sejak tahun 1999 kebanyakan mengambil dari ketentuan dalam PP. No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. PP No. 28 Tahun 1985 merupakan Peraturan Pemerintah yang diamanahkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1967, maka secara otomatis Peraturan Pemerintah tersebut tidak berlaku lagi sesuai dengan ketentuan Pasal 83 Undang-undang No. 41 Tahun 1999.¹⁷⁷

Di dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 diatur tentang ketentuan pidana, ganti rugi, sanksi administrasi, dan penyelesaian sengketa terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum di bidang kehutanan. Dengan sanksi pidana dan administrasi yang berat diharapkan akan menimbulkan efek jera bagi pelanggar hukum di bidang kehutanan. Selain Penyidik Kepolisian, di dalam undang-undang ini juga ada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan yang mempunyai wewenang penyidikan secara mandiri yang dalam emlaksanakan tugas penyidikan tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).¹⁷⁸

Tindak pidana di bidang kehutanan adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 78, sebagai berikut:

¹⁷⁷ UU No. 41/1999 Pasal 83 ayat (2) Pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, maka dinyatakan tidak berlaku: Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (lembaran Negara Tahun 1967 No. 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823).

¹⁷⁸ Lihat Penjelasan Umum UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

Ayat (1) Setiap orang dilarang merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan.

Ayat (2) Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan.

Ayat (3) Setiap orang dilarang:

- a. mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah;
- b. merambah kawasan hutan;
- c. melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan:
 1. 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
 2. 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
 3. 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
 4. 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai;
 5. 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang;
 6. 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai,
- d. membakar hutan;
- e. menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang;
- f. menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah;

- g. melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri;
- h. mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan;
- i. menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang;
- j. membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan, tanpa izin pejabat yang berwenang;
- k. membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang;
- l. membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan; dan,
- m. mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi undang-undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Pasal 78, mengatur tentang ketentuan pidana kehutanan sebagai berikut:

- (1) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1) atau Pasal 50 ayat (2) diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
- (2) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf a dan b, diancam dengan pidana penjara minimal 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

- (3) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
- (4) Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah).
- (5) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e atau huruf f, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
- (6) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (3) huruf g, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
- (7) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf h, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).
- (8) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf i, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).
- (9) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf j, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

- (10) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf k, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (11) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf l, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (12) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf m, diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (13) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), ayat (9), ayat (10), dan ayat (12), ayat 13, ayat (14) dan ayat (17) adalah kejahatan, dan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (11), ayat (15) dan ayat (16) adalah pelanggaran.
- (14) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) apabila dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan.
- (15) Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk Negara.

Selain diancam dengan sanksi pidana dan denda, maka di dalam Undang-undang No. 41 tahun 1999 juga diatur mengenai sanksi perampasan hasil kejahatan sebagaimana diatur dalam Pasal 79.

- (1) Kekayaan negara berupa hasil hutan dan barang lainnya baik berupa temuan dan atau rampasan dari hasil kejahatan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 dilelang untuk Negara;
- (2) Bagi pihak-pihak yang berjasa dalam upaya penyelamatan kekayaan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan insentif yang disisihkan dari hasil lelang yang dimaksud;
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur oleh Menteri.

Selain sanksi pidana, sanksi denda, sanksi perampasan hasil kejahatan, di dalam Undang-undang No. 41 tahun 1999 juga mengatur adanya Ganti rugi dan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 80;

- (1) Setiap perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam undang-undang ini, dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78, mewajibkan kepada penanggung jawab perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada negara, untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan.
- (2) Setiap pemegang izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan, atau izin pemungutan hasil hutan yang diatur dalam undang-undang ini, apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dikenakan sanksi administratif.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB III
HAMBATAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA
PADA PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA

A. Kebijakan Legislasi Dalam Undang-Undang Kehutanan

UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang telah diundangkan sejak 30 September 1999 diharapkan dapat memberikan suatu harapan yang lebih baik dalam pengelolaan hutan di Indonesia dibandingkan dengan UU No. 5 tahun 1967 dan UU No. 5 tahun 1990, karena jika dilihat dari kebijakan legislasi UU No. 41 tahun 1999 telah mengatur secara luas dan menyeluruh tentang kegiatan pengelolaan hutan di Indonesia.

Harapan pelaksanaan pengelolaan hutan yang lebih baik ternyata belum dapat dicapai dengan adanya UU No. 41 tahun 1999, mengingat jika diperhatikan secara seksama dari sisi substansi dan penjelasannya secara tegas masih bersifat sentralistik karena pemberian kewenangan kepada pemerintah pusat dalam hal mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Pemerintah juga mempunyai wewenang untuk memberikan izin

dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan.¹⁷⁹

Disisi lain, pemerintah dalam melakukan pengelolaan hutan harus senantiasa menjaga terpenuhinya keseimbangan manfaat lingkungan, manfaat sosial budaya dan manfaat ekonomi. Undang-undang juga memberikan amanah kepada pemerintah, yaitu pemerintah wajib mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dalam daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.¹⁸⁰

Pengelolaan hutan juga harus menunjukkan keberpihakan kepada rakyat banyak yang merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan. Oleh karena itu, praktek-praktek pengelolaan hutan yang hanya ber-orientasi pada kayu dan kurang memperhatikan hak masyarakat dan melibatkan masyarakat tentu tidak sejalan dengan undang-undang. Sejalan dengan semangat otonomi daerah, maka pengurusan hutan tidak dapat lagi di monopoli oleh Pemerintah Pusat tetapi pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan pengurusan yang bersifat nasional atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Semangat ini ternyata menjadi tarik ulur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan yang menjadi korban tarik ulur ini adalah hutan itu sendiri.

¹⁷⁹ UU No. 41 tahun 1999 Pasal 4.

¹⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 17.

Jiwa dari UU No. 41 tahun 1999 adalah sebagai undang-undang yang mengatur tentang hutan dan kehutanan Indonesia. Seluruh kegiatan pengelolaan hutan dan perlindungan hutan diharapkan sudah tercakup di dalam pasal-pasal nya. Namun demikian dari kebijakan legislasi undang-undang ini masih banyak mengandung kelemahan-kelemahan sehingga menghambat penegakan hukum pidana di bidang kehutanan.

Secara runtut kelemahan dan hambatan kebijakan legislasi di bidang pengelolaan hutan dapat dilihat dari ketentuan umum UU No. 41 tahun 1999, terutama dari pengertian kehutanan, hutan, kawasan hutan, hutan negara, hutan hak, hutan adat. Menjadi pertanyaan kenapa bermasalah dan kenapa hal tersebut terdapat kelemahan yang menjadi hambatan dalam penegakan hukum kehutanan?

Untuk menjawab apakah terdapat hambatan dalam penegakan hukum di bidang kehutanan, dapat dilihat dari isi UU No. 41 tahun 1999 yang meskipun secara sepintas telah cukup lengkap dan komprehensif karena mengatur kegiatan pengelolaan hutan termasuk penegakan hukumnya dengan penerapan sanksi pidana penjara dan kurungan, denda, ganti rugi dan sanksi administrasi. Namun jika diperhatikan dari makna yang sesungguhnya kebijakan legislasi di dalam undang-undang ini sangat lemah karena hanya menekankan pengaturan teknis kehutanan dan kurang memperhatikan kaidah hukum yang bersifat umum.

Di dalam UU No. 41 tahun 1999 didefinisikan tentang kehutanan yang di-definisikan sebagai sistem pengurusan yang bersangkutan-paut

dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu,¹⁸¹ sedangkan hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dan persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.¹⁸² Jika diperhatikan dari definisi kehutanan belum timbul permasalahan tetapi jika diperhatikan pengertian hutan, maka telah terjadi permasalahan. Namun jika jika diperhatikan kembali tentang pengertian "kawasan hutan" yang didefinisikan sebagai wilayah tertentu, yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk mempertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.¹⁸³ Memperhatikan pengertian hutan dengan kawasan hutan tentunya sangat berbeda akibat hukumnya, terutama dari kalimat yang menyatakan wilayah tertentu yang "ditunjuk" dan atau "ditetapkan."

Pemerintah tentunya mempunyai alasan bahwa dalam "menunjuk" dan atau "menetapkan" kawasan hutan tersebut tidak perlu dilihat dari pengertian apa itu yang dimaksud dengan "menunjuk" dan atau "menetapkan" wilayah tertentu sebagai kawasan hutan tetap. Sedangkan secara harfiah dari makna "ditunjuk"¹⁸⁴ dan atau "ditetapkan"¹⁸⁵ tentunya tidak boleh semaunya dan semena-mena terhadap penunjukan kawasan

¹⁸¹ UU No. 41 tahun 1999 Pasal 1 angka 1.

¹⁸² *Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

¹⁸³ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3

¹⁸⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-III, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 1226. Secara harfiah berasal dari kata "tunjuk", yang dapat diartikan dengan, "menentukan sebagai dasar tindakan".

¹⁸⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-III, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm.1187, Secara harfiah berasal dari kata "tetap", ."ditetapkan" (adv), diartikan sebagai "sudah pasti" (tentu); sudah tidak berubah lagi dari putusan,

hutan tersebut. Pemerintah juga tidak boleh beralasan bahwa "penunjukan" dan atau "menetapkan" tersebut adalah sebagai pelaksanaan ketentuan UUD'45, khususnya Pasal 33 yang menyatakan : Bumi, tanah, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari Pasal 33 UUD'45 tersebut, maka pemerintah mendapatkan amanah berupa wewenang dari UU No. 41 tahun 1999 untuk: (a). mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, (b).menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan, dan (c). Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Wewenang pemerintah tersebut sering kali dianggap terlalu berlebihan dan tidak memperhatikan keadaan yang sesungguhnya di areal kawasan hutan yang ditunjuk dan atau ditetapkan menjadi kawasan hutan tetap, sehingga tidak menutup kemungkinan apabila dalam kenyataannya penunjukan tersebut baru sekedar di atas peta yang tidak menunjukkan keadaan yang sesungguhnya. Masyarakat yang berdiam di wilayah yang ditunjuk tersebut kemungkinan keberadaannya sudah ada sejak wilayah tersebut "ditunjuk" dan atau "ditetapkan" seperti halnya yang terjadi di seluruh kawasan hutan di Indonesia, mulai dari Pulau Jawa, Pulau Sumatera, Kalimantan, Jawa, Irian Jaya, Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara dan pulau-pulau lain di Indonesia.

Dalam disertasi ini sengaja mengambil contoh di Provinsi Kalimantan Tengah, dan Riau sebagai daerah yang sampai saat ini belum terselesaikan konsep Padu Serasi antara Tata Ruang Wilayah Provinsi dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan di Pulau Jawa yang telah lebih dahulu dikukuhkan. TGHK yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat tentunya sangat lemah karena TGHK tersebut baru dikeluarkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan tahun 1982 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan, sedangkan masyarakat yang berdiam di sekitar hutan yang terikat dengan hukum adat keberadaannya telah ada jauh sebelum kawasan tersebut ditunjuk atau ditetapkan sebagai kawasan hutan.

Berdasarkan peta Tata Guna Hutan Kesepakatan tersebut, maka luas hutan di Indonesia mencapai 143 juta hektar yang terbagi atas Hutan Lindung 30,316 juta hektar, Hutan Konservasi 18,725 juta hektar, Hutan Produksi Tetap 113,433 juta hektar, Hutan Produksi yang dapat dikonversi 30.537 juta hektar¹⁸⁶ dan setelah adanya padu serasi, maka luas kawasan hutan Indonesia adalah 120,5 juta hektar yang terbagi atas: (a). Hutan konservasi (kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, luasnya mencapai **20,5** juta hektar, (b). Hutan lindung (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

¹⁸⁶ Tata Guna Hutan Kesepakatan - Departemen Kehutanan, Tahun 1982

tanah, luasnya mencapai 33,52 juta hektar, dan (c). Hutan produksi (kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan, luas hutan produksi 66,33 juta hektar.¹⁸⁷

Penentuan luas kawasan hutan tersebut, baik dalam kawasan konservasi, fungsi lindung maupun fungsi produksi sampai saat ini belum semuanya dilakukan tata batas kawasan hutan, sehingga jika kita masuk ke dalam kawasan hutan, maka sama halnya masuk ke "hutan rimba belantara" yang tidak ada ujungnya. Data Departemen Kehutanan menunjukkan bahwa sampai tahun 2008 kegiatan penataan batas kawasan hutan di seluruh Indonesia baru terlaksana tidak lebih dari **12%** dari seluruh kawasan hutan di Indonesia. Sebagai contoh kawasan hutan yang telah dilakukan penetapan kawasan hutan secara definitif adalah kawasan hutan yang dikelola Perum Perhutani di Pulau Jawa seluas 2.426.206 juta hektar. Terkait dengan masalah sengketa kawasan hutan terus tetap terjadi dan mencapai 1.479 kasus hukum sejak tahun 2000 s/d 2008.¹⁸⁸ Kebanyakan kasus hukum yang terkait dengan kawasan hutan disebabkan proses pengukuhan hutan di Pulau Jawa yang sudah dilakukan sejak penjajahan Belanda tersebut juga cenderung mengabaikan kepemilikan lahan di masa lalu. Contohnya sengketa antara Perum Perhutani dengan kesultanan Keraton Cirebon.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Departemen Kehutanan, Pusat Informasi, Jakarta 2008.

¹⁸⁸ Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan, Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani), 2008/2009.

¹⁸⁹ Ibid.

Dalam hal penguasaan hutan oleh negara sebagaimana diatur dalam UU No. 41 tahun 1999, dapat dikatakan telah menempatkan negara yang sangat kuat dan cenderung mengabaikan hak-hak masyarakat di sekitar hutan, sedangkan secara alamiah masyarakat sekitar hutan adalah sebagai pemegang hak atas hutan yang bersifat turun-temurun dan keberadaan masyarakat tersebut sudah lebih dulu ada dibandingkan dengan proses penentuan kawasan hutan di Indonesia. Wewenang pengelolaan hutan yang telah diberikan kepada pemerintah (UU No.41 Tahun 1999 Pasal 4), kewenangan pemerintah tersebut tentunya sangat luas dan di dalam ketentuan lebih diperkuat lagi dengan adanya kalimat penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.¹⁹⁰

Pemerintah di dalam pengelolaan hutan di Indonesia dapat ditafsirkan sebagai Pemerintah Pusat yang mempunyai kewenangan. Pemerintah Pusat pula yang selama ini telah diberikan kewenangan oleh Negara yang begitu besar, namun pada kenyataannya kewenangan yang besar tersebut ternyata dapat dikatakan telah dinilai gagal dalam mewujudkan pengelolaan hutan demi meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa Indonesia. Pemerintah malah menciptakan konglomerasi penguasaan kawasan hutan oleh orang-orang tertentu di masa lalu yang dekat dengan pemegang kekuasaan. Seseorang dapat menguasai

¹⁹⁰ *Ibid.*

beberapa perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan sangat luas secara kuantitas. Data perusahaan pemegang konsesi HPH terluas adalah PT. Kayu Lapis Indonesia & Group dengan luas 3,5 juta hektar, PT. Djayanti Djaya Group 2,9 juta hektar, PT. Barito Pacific Group seluas 2,7 juta hektar, PT. Kalimantan Group 1,6 juta hektar.¹⁹¹ Menjadi pertanyaan dan ketidak-adilan, betapa luasnya para konglomerat hutan tersebut memanfaatkan sumber daya hutan untuk memupuk keuntungan dan menciptakan para konglomerat di Indonesia yang berlangsung sampai tahun 1998.¹⁹² Menurut pendapat penulis dengan adanya UU No. 41 tahun 1999 juga tidak menghapuskan konglomerasi di bidang pengelolaan sumber daya hutan. Modusnya dilakukan dengan cara pembelian saham oleh anak-anak perusahaan konglomerat kehutanan di Indonesia, baik melalui pola akuisisi maupun pembelian saham dibawah tangan terhadap perusahaan kehutanan oleh para konglomerat.

Pendapatan Negara dari sektor kehutanan saat itu ternyata hanya bersifat sesaat, dan telah mengakibatkan pengrusakan hutan di hampir semua kawasan hutan produksi. Dapat dipahami bahwa seluruh proses pemberian konsesi saat itu mengandung unsur kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Sebagian besar pemegang konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) saat itu, adalah para pengusaha dan orang-orang yang dekat dengan pemegang kekuasaan. Rapuhnya kontrol dari pemegang kekuasaan

¹⁹¹ *Indonesia Working Group on Forest Finance, Studi Mengenai Restrukturisasi Industri Kehutanan Yang Ditangani Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), IWGFF 2004, hlm. 5.*

¹⁹² *Ibid.*

menyebabkan para pemegang konsesi hutan hanya mengambil kayu dan mengabaikan kelestarian hutan. Para konglomerat kebanyakan telah mengalihkan usahanya diluar bidang hak pengusahaan hutan dan banyak pengusaha yang tidak mampu membayar hutang bank, sehingga menjadi pasien Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) tahun 2002.¹⁹³ Hutang pengusaha hak pengusahaan hutan yang ditangani BPPN pada tahun 2002 tersebut mencapai 28 triliun.¹⁹⁴

Luas kawasan hutan yang berdasarkan dari hasil padu serasi yang ditetapkan sebagai kawasan hutan mencakup 120,5 juta hektar tersebutpun, ternyata masih menyisakan permasalahan tentang kepastian hukum terhadap kebenaran kawasan hutan di Indonesia secara definitif sebagai wujud pengaturan kebijakan hukum administrasi. Batas-batas kawasan hutan belum memberikan jaminan akan kebenaran kepastian kawasan hutan, karena dari 120,5 juta hektar yang telah dikukuhkan secara hukum sampai tahun 2008 baru mencapai 12%.¹⁹⁵ Karenanya, 88% lebih dari seluruh hutan negara tidak memiliki keabsahan di lapangan dan status penetapan kawasan hutan.¹⁹⁶ Tidak ada kepastian akan kawasan hutan tentunya menjadikan hambatan dan sangat berpengaruh terhadap efektifitas penegakan hukum pidana kehutanan di Indonesia.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid*; hlm 33.

¹⁹⁵ Departemen Kehutanan, "Jawaban Pemerintah atas Pertanyaan Tertulis Komisi IV DPR RI dalam masa sidang III tahun sidang 2007-2008", tanggal 28 Januari 2008, lampiran2, hlm.25.

¹⁹⁶ Marcus Cokhester, Martua Sirait dan Boedhi Wijardjo, *Penerapan Prinsip-prinsip Forest Stewardship Council (FSC) No. 2 dan No. 3 di Indonesia, Hambatan dan Kemungkinan, Aliansi Masyarakat Adat (AMAN) dan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Cetakan Pertama, 2006, hlm. 115.* dan Santoso Harry, *Rasionalisasi Kawasan Hutan di Indonesia, Kajian Keadaan Sumber Daya Hutan dan Reformasi Kebijakan, Badan Planologi Kehutanan-ICRAF-WB, 2002.*

Dalam menentukan status dan fungsi hutan, dimana di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan hutan menurut fungsinya terdiri dari: (a). hutan negara, dan hutan (b). hutan hak, selanjutnya dinyatakan pula bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat. Pemerintah menetapkan status hutan negara dan hutan hak, hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.¹⁹⁷

Pemerintah juga berkewajiban melakukan pengurusan hutan. Dalam melakukan pengurusan hutan, kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah mencakup: (a). Perencanaan kehutanan; (b). pengelolaan hutan; (c). penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan (d) pengawasan.¹⁹⁸ Bidang perencanaan meliputi: (a) inventarisasi hutan, (b) pengukuhan kawasan hutan, (c) penatagunaan kawasan hutan, (d) pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan (e) penyusunan rencana kehutanan.¹⁹⁹ Sampai saat ini inventarisasi hutan belum dapat dilaksanakan dan inventarisasi yang dilakukan baru bersifat sporadis sesuai pencadangan areal hutan yang akan dimanfaatkan kawasan hutannya. Misalnya areal yang akan dimanfaatkan untuk pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dahulu disebut Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Izin Usaha Hutan Tanaman Industri (IUPHTI) atau pemanfaatan kawasan hutan lainnya. Kegiatan inventarisasi

¹⁹⁷ UU No. 41/1999 Pasal 5.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 12.

¹⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 13.

dilaksanakan bukan dalam menyiapkan data base kawasan hutan yang sesungguhnya, tetapi inventarisasi sebagai "pesanan" perusahaan disesuaikan dengan rencana pemanfaatan. Inventarisasi tegakan hutan sering dimanfaatkan untuk mendapatkan izin pemanfaatan kayu, sehingga menyebabkan banyaknya kawasan hutan yang saat ini sudah tidak berhutan lagi dan menjadi kawasan yang terbengkelai karena ditinggalkan oleh pemegang izin.

Jika pelaksanaan inventarisasi tidak dilakukan secara benar tentunya akan berdampak pada pengelolaan hutan itu sendiri, karena hasil inventarisasi hutan²⁰⁰ tersebut akan digunakan sebagai dasar pengukuhan kawasan hutan, penyusunan rencana sumber daya hutan, penyusunan rencana kehutanan, dan sistem informasi kehutanan. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, prosesnya adalah melalui pentahapan (a) penunjukan kawasan hutan, (b) penataan batas kawasan hutan, (c) pemetaan kawasan hutan, dan (d) penetapan kawasan hutan. Proses pengukuhan hutan di Indonesia tersebut menjadi satu rangkaian yang berasal dari empat proses. Berdasarkan pengamatan dan pencarian dokumen yang dilakukan pemerintah saat ini baru pada tahap penunjukan kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, sedangkan penataan batas kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan sampai saat ini bagian terbesar belum dapat dilaksanakan. Pekerjaan

²⁰⁰ *Ibid.*, "Inventarisasi Hutan" dilaksanakan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang sumber daya, potensi kekayaan alam hutan serta lingkungannya. Inventarisasi hutan dilakukan dengan survey mengenai status dan keadaan fisik hutan, flora dan fauna, sumber daya manusia, serta kondisi social masyarakat di dalam dan di sekitar hutan.

tersebut menjadi sangat penting apabila pemerintah berkeinginan menegakkan hukum pidana kehutanan. Perdebatan tentang kepastian kawasan hutan menjadi unsur pokok perbuatan melawan hukum apabila dikaitkan dengan menguasai atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah di dalam UU No. 41 tahun 1999.

Pengurusan hutan juga mencakup pengelolaan hutan, yang di dalam UU No. 41 tahun 1999 pengelolaan hutan meliputi : (a) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, (b) pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, (c) rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan (d) perlindungan hutan dan konservasi alam.²⁰¹

Pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Hutan sebagai sumber daya nasional harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat sehingga tidak boleh terpusat pada seseorang kelompok, atau golongan tertentu. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui peningkatan peran serta masyarakat, sehingga masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya. Makna dari pemanfaatan hutan yang begitu agung dan memihak kepada masyarakat dalam pelaksanaannya masih jauh dari pelaksanaan. Karena masyarakat sampai saat ini hanya menjadi penonton

²⁰¹ Pasal 21.

dan hanya mengharapkan belas kasihan dari para pemegang izin yang masih bersifat terpusat.

Beberapa contoh kasus konflik kehutanan antara masyarakat sekitar hutan dengan perusahaan adalah terjadi di Kalimantan Timur antara PT. Tanjung Redeb Hutani dengan masyarakat sekitar. PT. Tanjung Redeb Hutani telah memperoleh izin penanaman hutan tanaman industri dan ternyata kawasan hutan yang diterbitkan izinnya untuk kegiatan HPH maupun HTI tersebut diklaim oleh masyarakat sebagai tanah nenek moyang yang dikelola secara turun-temurun/tradisional. Selain adanya klaim masyarakat juga dalam pemberian izin terdapat overlapping kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁰² Kasus antara PT. Kusuma Perkasawarna di Provinsi Kalimantan Tengah, dimana masyarakat di dalam dan sekitar hutan menuntut adanya penggantian tanaman, lahan kuburan/situs. Meskipun dapat diselesaikan kedua kasus tersebut, maka hal tersebut menunjukkan adanya potensi konflik pemberian izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Kasus lain adalah PT. Timberdana (Hak Pengusahaan Hutan) yang mendapatkan izin tahun 1981 dan ternyata areal yang diberikan izin oleh Menteri Kehutanan tersebut sebagian telah dikelola oleh masyarakat untuk menanam rotan. Masyarakat mengklaim lokasi PT. Timberdana adalah lokasi hak masyarakat adat, sehingga PT.

²⁰² Lisman Sumardjani, *Konflik Sosial Kehutanan, Mencari Pemahaman Untuk Penyelesaian Terbaik*, op.cit, 138.

Timberdana mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan permasalahan areal dengan masyarakat.²⁰³

Ketentuan di dalam UU No. 41 tahun 1999 yang mewajibkan agar setiap orang yang memiliki, mengelola, dan atau memanfaatkan hutan yang kritis atau tidak produktif, wajib melaksanakan rehabilitasi hutan untuk tujuan perlindungan dan konservasi. Dalam pelaksanaan rehabilitasi tersebut setiap orang dapat meminta pendampingan, pelayanan dan dukungan kepada lembaga swadaya masyarakat, pihak lain atau Pemerintah.²⁰⁴ Di dalam ketentuan hukum kehutanan tidak diatur bagaimana jika tidak dilaksanakan rehabilitasi terhadap orang yang memiliki, mengelola, dan atau memanfaatkan. Dari catatan Pemerintah lahan kritis di Indonesia mencapai lebih dari 30 juta hektar pada tahun 2006 dan sebagian besar juga terdapat pada areal bekas tebangan yang dahulunya terdapat izin Hak Pengusahaan Hutan dan hutan tanaman industri.²⁰⁵

Sanksi bagi yang melanggar juga hanya administrasi berupa pencabutan izin, dan hal ini yang diharapkan pengusaha yang memang kawasan hutan sudah tidak produktif lagi dan tidak bisa di eksploitasi. Banyaknya perusahaan dalam bentuk HPH dan Hutan Tanaman Industri yang dicabut tanpa ada sanksi menandakan bahwa konsep pemberian izin perlu dilakukan kajian ulang. Para pengusaha yang telah menelantarkan

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 139.

²⁰⁴ Lihat Pasal 43

²⁰⁵ Pusinfo, Departemen Kehutanan, 2007, hlm. 8.

hutan dan merusak hutan dibiarkan saja melenggang melepaskan areal izinnya tanpa dimintai pertanggungjawaban.

Konsep pertanggungjawaban atas izin yang sudah diterima seharusnya mendapat perhatian serius untuk menghindarkan pengusaha yang hanya melakukan eksploitasi hutan agar tidak terulang kelakuan para pengusaha hutan di masa lalu. Pengusaha telah mengambil keuntungan atas manfaat dari hutan dalam bentuk keuntungan usaha, tetapi para pengusaha bebas dari tanggung jawab terhadap areal terlantar yang menjadi kewajibannya. Dalam pengaturan sanksi juga tidak diatur secara tegas terhadap setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 43 UU No. 41 tahun 1999 tersebut.

Selain mewajibkan adanya kegiatan rehabilitasi hutan, yang tidak kalah pentingnya adalah kegiatan perlindungan hutan dan konservasi alam. Penyelenggaraan perlindungan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi hutan sebagai fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Perlindungan hutan²⁰⁶ dan kawasan hutan merupakan usaha untuk :

- a. mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama serta penyakit; dan

²⁰⁶ Perlindungan Hutan menurut Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 2004 tentang Perlindungan mendefinisikan perlindungan hutan sebagai usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak Negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

- b. mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.²⁰⁷

Pelaksanaan perlindungan hutan sudah terdistribusi dimana Pemerintah mengatur perlindungan hutan, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan. Perlindungan hutan pada hutan negara dilaksanakan oleh Pemerintah. Pemegang izin usaha pemanfaatan hutan baik oleh perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan diwajibkan melindungi hutan dalam areal kerjanya.²⁰⁸ Pemegang hak atau izin bertanggungjawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya.²⁰⁹ Pengaturan pertanggungjawaban hukum atas terjadinya kebakaran hutan di dalam UU No. 41 tahun 1999 belum jelas apakah berlaku adanya asas hukum pertanggungjawaban penuh/mutlak (*strick liability*), karena yang ada pertanggungjawaban penuh adalah di dalam ketentuan UU No, 23 Tahun 1997 jo UU No.32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Jika melihat makna pemegang hak atau izin "bertanggung jawab" atas terjadinya kebakaran hutan di "areal kerjanya", maka sangat mudah untuk dilakukan penegakan hukum karena dimana terjadi kebakaran, maka pemegang hak atau pemegang izin dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan UU No. 41 tahun 1999 khususnya

²⁰⁷ PP 45 Tahun 2004 Pasal 46 dan 47.

²⁰⁸ *Ibid*; Pasal 48.

²⁰⁹ *Ibid* Pasal 49.

Pasal 50 ayat (3) huruf d. Seharusnya yang dapat diberikan sanksi adalah pemegang hak atau izin orang perorang maupun korporasi. Selama ini penegakan hukum kebakaran hutan belum efektif dan masih mencari penyebab kebakaran, sedangkan di dalam Undang-undang jelas telah diatur secara tegas dan masalah penyebabnya terjadinya kebakaran adalah masalah lain, karena penyebab kebakaran tersebut hanya akan berguna untuk menentukan berat ringannya hukuman yang akan dijatuhkan oleh hakim

Sanksi pidana di dalam UU No. 41 tahun 1999 secara tegas diatur dalam Pasal 50 jo Pasal 78. Uraian dari pasal tersebut dapat ditelaah sebagai berikut:

Pasal 50 ayat (1) Setiap orang dilarang merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan, dan sesuai dengan ketentuan Pasal 78 ayat (1) diancam pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000, (lima milyar rupiah). Dari penjelasan pasal tersebut yang dimaksud dengan orang adalah subyek hukum baik pribadi, badan hukum, maupun badan usaha. Pasal ini tidak mudah diimplementasikan karena banyak yang memasuki kawasan hutan karena sudah berlangsung yang kemungkinan sejak sebelum ditetapkan menjadi kawasan hutan. Sangat sulit untuk menentukan apakah orang dapat dikatakan melanggar hukum pidana kehutanan dan siapa yang berhak memproses secara hukum jika aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan yang jumlahnya masih sedikit. Unsur pembuktian Pasal 50 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 kelihatannya mudah dibuktikan, tetapi sering kali yang terkendala prasarana

dan sarana perlindungan hutan masih sangat minim jumlahnya, dan bagian terbesar **hutan belum dilakukan tata batas**, sehingga di sebagian besar kawasan hutan belum ada sarana dan prasarana perlindungan hutan.

Pasal 50 ayat (2): Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan (bagi pemegang izin usaha pemanfaatan kawasan hutan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu). Yang dimaksud dengan kerusakan hutan adalah terjadinya perubahan fisik, sifat fisik, atau hayatinya, yang menyebabkan hutan tersebut terganggu atau tidak dapat berperan sesuai dengan fungsinya. Memperhatikan penjelasan tersebut terdapat kendala untuk menjerat para pemegang izin usaha di bidang kehutanan. Untuk dapat diterapkan diperlukan standar dan aturan main yang tegas dalam proses penegakan hukumnya. Yang dimaksud dengan perubahan fisik, sifat fisik, atau hayati dimaksud tidak hanya didasarkan atas pengamatan semata tetapi harus disertai hasil analisis yang menyatakan bahwa telah terjadi kerusakan terhadap tanah, air, vegetasi, terjadinya erosi dan sebagainya. Untuk menentukan apakah telah terjadi tindak pidana dalam ketentuan pasal ini seorang penyidik harus mempunyai pengetahuan yang luas tentang ilmu alam, baik kimia, fisika, biologi dan ilmu-ilmu lain. Sebagian besar penyidik kepolisian maupun PPNS Kehutanan tidak mempunyai pengetahuan memadai di bidang ini. Jelas pasal ini terdapat kendala dalam

unsur pembuktian terhadap unsur-unsur tindak pidana dan sangat penting dengan adanya bantuan seorang ahli.

Sebenarnya jika mengacu pada pasal ini, sudah termasuk delik korporasi (*corporate crimes*), karena pemegang izin usaha di dalam bidang usaha kegiatan kehutanan adalah dapat berbentuk perusahaan dalam bentuk badan usaha milik swasta, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, koperasi dan perorangan. Perusahaan pemegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) yang dulu Hak Pengusahaan Hutan (HPH) jika melakukan tindak pidana kehutanan terhadap areal kerja yang telah diberikan tentunya juga kesalahan korporasi yang terkait dengan pengurus perusahaan. Tindak pidana kehutanan yang dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, orang yang memberi perintah maupun orang yang bertindak sebagai pemimpin perusahaan yang melakukan perbuatan pidana. Pemegang izin usaha kehutanan terbesar adalah berbentuk Perseroan Terbatas, maka ketentuan yang dapat diterapkan adalah Undang-undang Perseroan Terbatas (UU No. 40/2007) tentang Perseroan Terbatas. Direksi mempunyai tanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Selain bertanggung jawab penuh atas pengurusan perusahaan, direksi juga bertindak mewakili perseoran (*persona standi in judicio*).²¹⁰

²¹⁰ Gunawan Widjaya, *Risiko Hukum Sebagai Direksi & Komisaris Pemilik Perseroan Terbatas*, Cetakan Pertama, Jakarta, Forum Sahabat, 2008, hlm. 76.

Dalam menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan, maka setiap direksi wajib memiliki itikad baik (*in good faith*) dan penuh tanggung jawab (*full responsibility*). Namun apabila tidak demikian, maka setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi, apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sebagaimana yang dibebankan dan diwajibkan kepadanya.²¹¹

Ketentuan Pasal 50 ayat (3) Setiap orang dilarang: (a) mengerjakan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah, (b) merambah kawasan hutan, (c) melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak tertentu. Pasal ini tidak dapat diimplementasikan dan juga tidak ditaati oleh semua pihak. Dari penjelasan undang-undang, yang dimaksud dengan “mengerjakan kawasan hutan” di dalam penjelasan dinyatakan yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah mengolah tanah dalam kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang berwenang, antara lain untuk perladangan, pertanian, atau untuk usaha lainnya. Yang dimaksud dengan “menggunakan kawasan hutan” adalah memanfaatkan hutan kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang berwenang, antara lain untuk wisata, penggembalaan, perkemahan atau penggunaan kawasan hutan yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan, sedangkan yang dimaksud dengan “menduduki kawasan hutan” adalah menguasai kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang

²¹¹ Departemen Kehutanan Republik Indonesia dan European Union – Forest Liaison Bureau, Studi Penerapan Sanksi Pidana Kehutanan: Telaah Peraturan Perundang-undangan dan Kelembagaan Penegakan Hukum, 2003, Lampiran hlm.2.

berwenang, antara lain untuk membangun tempat pemukiman, gedung dan bangunan lainnya.²¹² Untuk pembuktian penerapan pasal ini akan menghadapi banyak kendala, misalnya jika dikaitkan dengan kawasan yang oleh sebagian masyarakat adalah hak ulayat masyarakat hukum adat yang sampai saat ini masih terjadi silang pendapat. Kesulitan pembuktian apabila ketentuan pasal tersebut diterapkan di wilayah konflik seperti Aceh, Ambon, Poso, Papua dan lainnya, serta di provinsi yang belum ada Peta Padu Serasi antara Rencana Tata Ruang dan Tata Guna Hutan Kesepakatan. Masyarakat korban konflik banyak yang menggunakan dan menduduki kawasan hutan karena situasi yang memang terpaksa dan para pemegang izin yang telah memperoleh izin dari pemerintah daerah yang mendasarkan pada Peraturan Daerah yang sah.

Larangan membakar hutan (Pasal 50 ayat (3) huruf d. Penjelasan pasal tersebut secara tegas bahwa pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang. Yang diperbolehkan hanya pembakaran hutan secara terbatas, misalnya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Pelaksanaan pembakaran secara terbatas tersebut harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Membakar hutan, baik secara sengaja maupun karena kelalaian merupakan suatu tindak pidana dan karenanya pelaku dijadikan tersangka atau terdakwa apabila terbukti bersalah melakukan pembakaran hutan. Pelaku

²¹² Penjelasan UU No. 41/1999 Pasal 50 ayat (3).

tindak pidana kebakaran hutan dapat dituntut dengan pidana penjara maupun denda.

Pasal 50 ayat (3) huruf e; Setiap orang dilarang menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat pusat atau daerah yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk memberikan izin. Penegakan hukum tidak berjalan areal yang mempunyai izin HPH karena dianggap melakukan pelanggaran menebang di areal HPH dikategorikan sebagai tindakan pelanggaran dan akan diberikan sanksi denda dan sanksi administrasi. Padahal secara kasat mata perusakan hutan akibat penebangan telah terjadi di dalam areal yang ada izin menebang pohon. Contoh kasus Adelin Lis, kalau menurut Menteri Kehutanan hanya terkena sanksi denda dan administrasi tetapi oleh pengadilan tingkat kasasi diputus telah melakukan tindak pidana kehutanan dan merugikan keuangan negara dari pengelolaan sumber daya hutan, sehingga Adelin Lis pada persidangan di Pengadilan Negeri Medan yang dinyatakan dalam putusan diputus tidak bersalah melanggar ketentuan di dalam undang-undang kehutanan dan undang-undang korupsi tetapi di dalam putusan Kasasi Mahkamah Agung diputus bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang kehutanan dan undang-undang korupsi.²¹³

²¹³ Putusan Pengadilan Negeri Medan No. 2240/Pid.B/2007/PN.MDN tanggal 5 November 2007 dan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 68K/PID.SUS/2008 tanggal 31 Juli 2008.

Pasal 50 ayat (3) huruf g, Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri.²¹⁴ Kesulitan penerapan pasal ini adalah proses penunjukan hutan di Indonesia masih sekedar di atas peta dan belum konkret dan nyata di lapangan tentang kawasan hutannya.

Pemerintah juga cenderung menyimpang dengan adanya perubahan UU No. 41 tahun 1999 yang diubah dengan UU No. 19 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 tahun 1999. sikap ambivalen juga ditunjukkan dalam ketentuan Pasal 38 UU No. 41 tahun 1999 di dalam Pasal 38 ayat (3) 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. Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Terdapat ketidakkonsistenan antara bunyi Pasal 38 ayat (3) dengan penjelasannya; pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pola pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus dan secara selektif. Pertentangan antar pemerintah (Departemen Kehutanan dengan Kementerian ESDM) dalam pengelolaan kawasan hutan dengan kuasa pertambangan sampai saat ini masih belum ada persamaan persepsi dan

²¹⁴ Penyelidikan umum adalah penyelidikan secara geo-logi umum atau geo-fisika di daratan, perairan dan udara. Eksploirasi adalah segala penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih teliti dan lebih seksama adanya bahan galian dan sifat letaknya. Eksploitasi adalah kegiatan menambang untuk menghasilkan bahan galian dan memanfaatkannya.

cenderung melihat dari kepentingan masing-masing pihak, sehingga terjadi konflik peruntukan kawasan hutan dan areal pertambangan, tentunya akan berdampak pada tidak adanya kepastian hukum bagi penyelamatan hutan dan investasi di Indonesia.

Pemerintah dalam menyelesaikan konflik kawasan hutan dan areal pertambangan cenderung melakukan negosiasi dalam memberikan izin usaha pertambangan di dalam kawasan hutan. Dampaknya ketentuan pidana Pasal 50 ayat (3) huruf g sulit diterapkan. Seandainya terjadi proses penegakan hukum pidana terhadap usaha pertambangan di dalam kawasan hutan, maka aparat penegak hukum akan ragu-ragu dalam penegakan hukum dan jika dipaksakan ke pengadilan, maka hakim cenderung membebaskan para terdakwa.

Ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf h, setiap orang dilarang: mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama keterangan sahnya hasil hutan. Yang dimaksud dengan "dilengkapi bersama-sama" adalah bahwa setiap pengangkutan, penguasaan, atau pemilikan hasil hutan, pada waktu dan tempat yang sama, harus disertai dan dilengkapi surat-surat yang sah sebagai bukti. Apabila antara isi dokumen surat keterangan sahnya hasil hutan tersebut tidak sama dengan keadaan fisik, baik jenis, jumlah, maupun volumenya, maka hasil hutan tersebut dinyatakan tidak mempunyai surat-surat yang sah sebagai bukti. Terdapat kesulitan pembuktian dalam menentukan unsur pasal ini karena untuk membuktikan keadaan fisik, baik jenis, jumlah maupun

volumenya. Di dalam ilmu kehutanan, yang dapat mengenal jenis dan menghitung volume adalah aparat kehutanan khusus, sehingga apabila yang melakukan penyidikan tidak dapat menunjukkan keahliannya dalam bidang kehutanan, maka sangat mudah terdakwa akan diputus bebas oleh pengadilan.

Pasal 50 ayat (3) huruf i tentang larangan menggembalakan ternak juga tidak memperhatikan kepentingan masyarakat sekitar hutan dan cenderung menutup akses masyarakat akan pemanfaatan kawasan hutan. Huruf j, setiap orang dilarang membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang. Dalam penjelasan disebutkan yang dimaksud dengan alat-alat berat untuk mengangkut antara lain berupa traktor, bulldozer, truk, logging truk, trailer, crane, tongkang, perahu klotok, helikopter, jeep, tugboat dan kapal. Ketentuan tentang tongkang, perahu klotok, helikopter dan kapal dapat menimbulkan perdebatan hukum, karena alat-alat angkut tersebut telah diatur dalam aturan yang khusus dan bersifat internasional. Kapal juga telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), ketentuan Surat Izin Berlayar (SIB) dan peraturan lainnya. Hal ini sesuai dengan asas "*lex specialist derogate lex generale*" (aturan yang bersifat khusus dapat mengesampingkan aturan yang bersifat umum), yang diperkuat dengan ketentuan Pasal 63 ayat (2) KUHP., yang menyatakan: "Jika suatu perbuatan masuk dalam suatu aturan pidana umum, diatur pula dalam

aturan pidana yang khusus, maka hanya yang khusus itulah yang diterapkan". Penerapan hukum kehutanan memang sering kali menjadi perdebatan hukum karena apakah peraturan yang bersifat *lex specialis* tersebut dapat pula dituntut dengan peraturan perundang-undangan di luar undang-undang kehutanan? Seringkali bagi terdakwa akan menggunakan undang-undang kehutanan tetapi aparat penegak hukum akan menggunakan undang-undang lain agar terdakwa dapat diputus bersalah. Misalnya tindak pidana kehutanan, selain dituntut dengan UU Kehutanan juga dituntut dengan UU Korupsi, UU Tindak Pidana Pencucian Uang, UU Lingkungan Hidup dan Undang-undang lainnya.

Selain adanya sanksi pidana, di dalam UU No. 41 tahun 1999 sebenarnya telah diatur secara khusus tentang "pengawasan"²¹⁵. Pengawasan kehutanan dimaksudkan untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan pengurusan hutan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut. Pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta masyarakat atau perorangan berperan serta dalam pengawasan kehutanan. Sebagai wujud kontrol pengawasan pengurusan hutan, pemerintah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pengurusan hutan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

²¹⁵ Penjelasan Pasal 59, yang dimaksud dengan "pengawasan kehutanan" adalah pengawasan ketaatan aparat penyelenggara dan pelaksanaan terhadap semua ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.

Pengelolaan hutan di dalam UU No. 41 tahun 1999 sebenarnya bersifat sangat terbuka, jika mengacu kepada Pasal 62, dimana di dalam pasal tersebut dinyatakan; Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Dalam melaksanakan pengawasan kehutanan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengurusan hutan. Untuk dapat melakukan pengawasan tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah. Menjadi hambatan, Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pengawasan sampai saat ini belum ada, sehingga model pengawasan yang dipergunakan adalah saling curiga-mencurigai dan jika terjadi permasalahan hukum cenderung saling menyalahkan. Akses masyarakat juga sangat terbatas dan cenderung tidak bisa turut serta dalam pengawasan.

Dalam rangka mengantisipasi adanya semangat otonomi daerah, maka di dalam UU No. 41 tahun 1999 telah diantisipasi adanya "penyerahan kewenangan" penyelenggaraan kehutanan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tentang kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi

sebagai Daerah Otonom. Kewenangan pemerintah khususnya di bidang kehutanan secara umum adalah :²¹⁶

1. Penetapan berbagai kriteria dan standar dalam pengurusan hutan, pengurusan perencanaan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, tarif iuran perijinan usaha hutan, produksi hasil hutan, perijinan usaha pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan, pemanfaatan jasa lingkungan dan lainnya, konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, standar peredaran tumbuhan dan satwa liar, penyelenggaraan pengamanan dan penanggulangan bencana pada kawasan hutan, penyelenggaraan ijin pemanfaatan dan peredaran flora dan fauna.
2. Penyelenggaraan pengelolaan dan ijin usaha kawasan suaka alam, taman buru, penangkaran, usaha pemanfaatan hasil hutan lintas kabupaten;
3. penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya;
4. penyusunan rencana makro kehutanan.

Dalam perjalanannya Peraturan Pemerintah tersebut malah menjadi tumpang tindih pengelolaan hutan di Indonesia dan sumber kerusakan hutan saat itu. Hal ini dapat dipahami, mengingat pada saat itu adalah era reformasi, dimana setiap daerah mengharap kewenangan yang lebih banyak mengingat sentralisasi pengurusan hutan yang terpusat di waktu yang lalu dan adanya keinginan untuk mengatur daerahnya sendiri. Perbedaan penafsiran kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadikan pengelolaan hutan semakin tidak terkendali. Perbedaan penafsiran kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tersebut mengakibatkan hambatan penegakan hukum pidana kehutanan yang sampai saat ini masih terjadi.

²¹⁶ PP No. 25 Tahun 2000, Pasal 2 ayat (3) angka 4.

Di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan telah diatur perihal penyelesaian sengketa kehutanan dalam Pasal 74, dimana penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan, maka gugatan melalui pengadilan dapat dilakukan setelah tidak tercapai kesepakatan antara para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana sesuai UU No. 41 tahun 1999 sebagaimana diatur dalam Pasal 50.

Penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau mengenai bentuk tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan. Dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat digunakan jasa pihak ketiga yang ditunjuk bersama oleh para pihak dan atau pendampingan organisasi non pemerintah untuk membantu penyelesaian sengketa kehutanan. Mekanisme ini belum dapat diimplementasikan dalam penegakan hukum kehutanan karena belum ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Dari sisi kelembagaan penegakan hukum pidana, UU No. 41 tahun 1999 masih menekankan kepada aparat penegak hukum yang ada, mulai dari proses penyidikan, penuntutan dan persidangan di pengadilan sebagaimana diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

(KUHAP) No. 8 Tahun 1981. Secara kelembagaan penegakan hukum di Departemen Kehutanan telah dibentuk adanya Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA) dengan dilengkapi dengan Direktur Penyidikan. Namun di dalam pelaksanaannya masih sangat tergantung kepada penyidik kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 77 yang sangat menghambat PPNS Kehutanan untuk berperan lebih aktif dalam menjalankan tugas dan kewenangan penyidikan.

Di dalam hal penegakan hukum pidana yang terkait dengan hutan, baik di sebelum tahun 1999 dan setelah lahirnya UU No. 41 tahun 1999 tidak banyak perubahan, khususnya dalam hal sanksi pidana dinilai terdapat kesalahan mendasar dalam pengaturannya, sehingga penegakan hukum di bidang kehutanan dianggap kurang efektif.²¹⁷ Hal ini dapat dilihat dari substansi UU No.5 tahun 1967 yang memiliki berbagai kelemahan.

Pertama, pesan dari Undang-undang ini tidak jelas umpamanya, Pasal 5 menyatakan :

- (1) Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara.
- (2) Hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (1) memberi wewenang untuk :
 - a. Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara;

²¹⁷ Riyatno, op.cit., hlm. 267.

- b. Mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Ketentuan pasal tersebut menegaskan tentang penguasaan hutan oleh Negara. Dominasi kekuasaan Negara ini tercermin di dalam kewenangan pengelolaan kehutanan yang sentralistik dan tidak memberi hak kepada masyarakat untuk berperan serta dalam proses pengelolaan sumber daya hutan, serta tidak mengakui keberadaan hutan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Monopoli kewenangan ini mudah mengaburkan peran Negara untuk "menguasai" hutan menjadi "memiliki" dengan segala dampaknya.²¹⁸ Senada dengan pendapat tersebut, Sukamoto menyatakan:

*"Under the Basic Forestry Act, community-based rights to forests were annuled. That is, where the government wished to exploit any particular forest area, community rights could be reglected in order to access the forest resources at any time and place".*²¹⁹

Kedua, UU No. 5 tahun 1967 ini memuat ketentuan yang menunjukkan adanya kemungkinan konflik tujuan antara pembuat undang-undang dan masyarakat, dalam hal ini masyarakat adat. Umpamanya, Pasal 17 menyatakan:

²¹⁸ *Ibid.*, diambil dari Maria W Sumardjono, "Revisi Undang-undang Kehutanan", Kompas Juni 1999, hlm.2.

²¹⁹ Nauyoki Sukamoto, "The Participatory Forestry Management System in Indonesia", Policy Trend Report, IDE/JETRO, 2002, hlm. 59.

“Pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-undang ini”.

Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa selain hukum perundang-undangan, di beberapa tempat di Indonesia masih berlaku Hukum Adat, antara lain tentang pembukaan hutan, penggembalaan ternak, perburuan satwa liar dan pemungutan hasil hutan. Pelaksanaan Hukum Adat tersebut di atas tidak boleh mengurangi manfaat hutan produksi dan fungsi hutan lindung. Demikian pula hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada tetap diakui, tetapi pelaksanaannya harus sesuai kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan perundangan lain yang lebih tinggi. Pasal tersebut di atas menunjukkan dominasi Negara.²²⁰

Dari ketentuan pasal dan penjelasannya nampak bahwa UU No. 5 tahun 1967 tidak mengakui keberadaan hutan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Undang-undang ini membedakan status hutan sebagai hutan Negara dan hutan hak. Hal ini juga menunjukkan bahwa hutan adat tidak diakui keberadaannya, dalam hal ini hutan adat dimasukkan dalam ruang lingkup hutan negara (Pasal 5 ayat (2)). Atau dengan kata lain,

²²⁰ Amy Rossabi, “Legal Policies Surrounding the Degradation of Indonesia’s Forest”, *Vermonts’s Journal of the Environment*, Vol, I, 1999, hlm.14.

Undang-undang ini hanya memberikan "lip service", terhadap perlindungan hak masyarakat adat.²²¹

Ketiga, undang-undang ini tidak memadai dalam hal norma, perintah dan kelembagaan. Undang-undang ini terlalu singkat dalam hal norma dan perintah, hanya mengatur hal-hal pokok yang mencakup perencanaan hutan, pengurusan hutan, pengusahaan hutan, perlindungan hutan, dan ketentuan pidana.

Dalam hal ketentuan pidana nampak ada kesalahan fatal karena memuat ketentuan yang menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini dapat memuat sanksi pidana berupa hukuman pidana penjara atau kurungan dan/atau denda (Pasal 19). Substansi mengenai sanksi dalam peraturan perundang-undangan seharusnya hanya dapat dimuat dalam undang-undang, karena ketentuan mengenai sanksi berarti mengurangi hak asasi seseorang dan oleh karenanya memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sekiranya suatu peraturan pelaksanaan akan mencantumkan ketentuan sanksi, maka ketentuan tersebut hanya merujuk ketentuan yang telah ada dalam undang-undang. Prinsip ini dapat pula dilihat pada Pasal 14 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam penegakan hukum pidana kehutanan sejak tahun 1999 telah dikeluarkan UU No. 41 tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 5 tahun

²²¹ Kallie Szczepanski, "Land Policy and Adat Law in Indonesia's Forests", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol. II, 2002, hlm.241.

1967, namun undang-undang tersebut masih terdapat kelemahan-kelemahan:

Pertama, UU No. 41 tahun 1999 ini masih menunjukkan dominasi kekuasaan negara. Hal ini tercermin dalam kewenangan pengelolaan hutan yang sentralistik dan tidak memberikan hak kepada masyarakat untuk berperan dalam proses pengelolaan sumber daya hutan, serta tidak mengakui keberadaan hutan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat.²²² Hutan adat dimasukkan dalam cakupan hutan negara sesuai Pasal 5 ayat (2) UU No. 41 tahun 1999.

Kedua, dalam ruang lingkup, seperti halnya UU No. 5 tahun 1967, UU No. 41 tahun 1999 mengatur kehutanan dalam arti luas, yakni sistem yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, hasil hutan dan pengurusannya. Cakupan UU No.41 tahun 1999 ini memberi wewenang yang sangat luas untuk mengelola segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, tergantung pada pengertian tentang kehutanan dan orientasi kebijakannya.²²³

Ketiga, UU No. 41 tahun 1999 tidak mengatur hukum acara tindak pidana kehutanan tersendiri, sehingga yang berlaku adalah Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Oleh karenanya proses penanganan tindak pidana kehutanan memerlukan

²²² Pasal 4 UU No. 41 tahun 1999. Ayat (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. Hutan negara, dan b. hutan hak. Ayat (3) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Ayat (4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.

²²³ Riyanto, *Op.cit.*, hlm.271.

proses yang cukup panjang dan lama dan berdampak kepada kesulitan pengamanan barang bukti. Akibatnya, penanganan tindak pidana kehutanan memerlukan biaya besar dan tidak murah. Disamping itu, barang bukti berupa kayu hasil kejahatan akan mudah rusak dimakan waktu dan cuaca, sehingga bila dijual harganya telah menurun.²²⁴

Keempat, cara pandang UU No. 41 tahun 1999 masih sama dengan UU No. 5 tahun 1967, yakni tidak mengakui hak-hak masyarakat hukum adat. Jika UU No. 5 tahun 1967 membedakan status sebagai hutan negara dan hutan milik, maka UU No. 41 tahun 1999 membedakan hutan negara dan hutan hak. Esensinya masih tetap sama, yakni memasukkan hutan adat dalam ruang lingkup hutan negara. Akibatnya, tidak mengakui keberadaan hutan adat disamping hutan negara dan hutan hak.²²⁵

Terhadap ketentuan-ketentuan hukum, baik UU No. 5 tahun 1967 maupun UU No. 41 tahun 1999 dapat dikatakan tidak dapat berjalan efektif jika substansi undang-undang kehutanan terjadi pertentangan. Tidak efektif juga disebabkan oleh aparaturnya penegak hukum yang lemah. Selama ini tindak pidana yang terkait dengan hutan dan kehutanan hanya dapat memproses dan menghukum pelaku di lapangan tetapi aktor intelektualnya belum dapat terjerat hukum. Ada kecurigaan aparaturnya yang seharusnya menegakkan hukum juga ikut serta membiarkan terjadinya tindak pidana dengan alasan carut-marutnya kewenangan perizinan di bidang kehutanan.

²²⁴ Hariadi Kartodihardjo, "Perpu Illegal Logging: Kerusakan Hutan Dalam Kebijakan Simtomatik", *Hutan Indonesia*, Edisi No. 28/Juni 2004, hlm. 18.

²²⁵ Sumardjono,, "Revisi Undang-undang Kehutanan..." *Op.cit*, hlm.3.

Penegakan hukum yang tidak efektif ini juga terkait dengan tidak adanya persepsi yang sama dalam penegakan hukum pidana di bidang kehutanan. Dampaknya, koordinasi lintas sektoral terjadi baik diantara para aparat penegak hukum maupun antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sementara itu, tindak pidana terhadap kawasan hutan dan hasil hutan sudah menjadi tindak kejahatan yang terorganisir yang melibatkan banyak pihak dengan peredaran uang yang nilainya sangat besar. Oleh karena itu, penegakan hukum di bidang kehutanan harus dilakukan secara terpadu antara Kepolisian , Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan, Kejaksaan, Departemen Kehutanan, Bea Cukai, Departemen Perhubungan, Departemen Dalam Negeri, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten, TNI AL.²²⁶

Ditinjau dari sisi budaya hukum, paling tidak ada beberapa faktor yang melatarbelakangi munculnya kejahatan di bidang kehutanan, khususnya penebangan liar. Masalah kejahatan kehutanan bukanlah masalah baru bagi Indonesia. Pada tahun tujuh puluhan penebangan liar (*illegal logging*) berkembang karena sejak itu kayu mempunyai nilai perdagangan ekspor dengan nilai ekonomi yang menggiurkan setiap orang. Pada waktu itu, kayu yang dapat diperdagangkan ekspor hanya berupa kayu bulat dan hanya terbatas pada jenis-jenis tertentu saja, umpamanya, jati dari Pulau Jawa dan kayu meranti, jelutung, merbau, balam, keruing dan kayu lain dari luar Pulau Jawa. Selanjutnya, di era reformasi dan otonomi daerah

²²⁶ “Memutuskan Mata Rantai Illegal Logging”, Ozon, Desember 2003, hlm. 23.

yang kurang terarah, kejahatan kehutanan (*illegal logging*) nampaknya mengikuti perkembangan teknologi dan arus globalisasi. Kejahatan kehutanan selain aktor intelektualnya sulit ditangkap, alat dan sarana yang dipakai juga makin canggih dengan menggunakan alat pemotong mesin dan alat berat.²²⁷

Tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya di dalam dan di sekitar kawasan hutan masih rendah. Hal ini dimanfaatkan oleh pemilik modal untuk mempengaruhi agar masyarakat mau melakukan penebangan hutan secara tidak sah dan dijual kepada para pemodal. Krisis ekonomi yang berdampak pada bertambahnya angka pengangguran menyebabkan penjarahan hutan semakin tidak terkendali dan cenderung mengalami peningkatan yang luar biasa dalam menyumbang perusakan hutan di Indonesia. Ditambah lagi para pemodal dan cukong kejahatan kehutanan berhasil memanfaatkan kondisi ini, sehingga penebangan hutan tidak sah terjadi di hampir seluruh wilayah hutan Indonesia.

Faktor berikutnya adalah, perbedaan antara permintaan dan penawaran kayu yang tidak sebanding. Kebutuhan kayu untuk memenuhi industri kehutanan maupun keperluan masyarakat yang tinggi. Kapasitas terpasang industri perkayuan di Indonesia memerlukan bahan baku sekitar 80 juta meter kubik. Kebutuhan aktualnya tahun 2003 sekitar 63 meter kubik. Angka itu untuk memenuhi industri kayu lapis, kayu gergajian dan industri pulp dan kertas. Selain itu kebutuhan masyarakat untuk konstruksi

²²⁷ Titus Sarijanto, "Mengatasi Penebangan Illegal", Makalah yang disampaikan pada Kongres Kehutanan Indonesia Ke-III, Jakarta, 25-26 Oktober 2001, hlm. S29-1.

bangunan setiap tahun mencapai 25 juta meter kubik. Kebutuhan kayu ini bertambah banyak bila dihitung dengan kayu yang diselundupkan ke luar negeri yang setiap tahunnya mencapai 10 juta meter kubik. Angka tersebut tentunya bertolak belakang dan menjadi pertanyaan karena jatah produksi hasil hutan tahun 2003 hanya 6,89 juta meter kubik dan tahun 2004 jatah produksi tahun 2004 hanya 5,74 juta meter kubik. Produksi kayu di luar jatah produksi tebangan merupakan kayu-kayu dari kegiatan illegal. Dampak dari kegiatan *illegal* ini selain menimbulkan bencana ekologis juga mematikan industri kehutanan dalam negeri. Hal ini terkait dengan kegiatan penyelundupan kayu ke luar negeri yang secara signifikan mematikan industri kehutanan Indonesia di pasaran internasional.²²⁸

Di negara-negara penerima kayu *illegal*, kayu selundupan itu digunakan sebagai bahan baku pembuatan kayu gergajian, kayu lapis, produk-produk kayu maupun mebel. Dengan bahan baku yang murah karena berasal dari pencurian, negara-negara pesaing produsen kayu olahan Indonesia menikmati keuntungan yang berlipat jumlahnya.²²⁹

Antara tahun 2003-2005, jumlah kayu bulat yang diselundupkan ke luar negeri, menurut Departemen Kehutanan, mencapai 9 juta meter kubik. Jumlah ini jauh lebih besar daripada angka yang dimiliki pemerintah, yang hanya mencapai 150.000 meter kubik. Apalagi jika dibandingkan dengan data *International Tropical Timber Organization* (ITTO). Menurut ITTO,

²²⁸ “Memutuskan Mata Rantai *Illegal Logging*”, Ozon, Desember 2003, hlm. 22-23.

²²⁹ “Illegal logging”, Menunggu Upaya Nyata”, Hutan Indonesia, Edisi No. 28, Juni 2004, hlm. 13.

pada tahun 2000 penyelundupan kayu bulat ke Malaysia mencapai sekitar 7 juta meter kubik.²³⁰ Demikian pula, ekspor kayu bulat ke Cina pada tahun 2001 mencapai 617.700 meter kubik, sementara angka yang dilaporkan Pemerintah Cina mencapai 1.136.100 meter kubik. Ekspor kayu bulat ke Singapura dan Eropa tidak pernah tercatat dalam statistik Pemerintah Indonesia. Menurut laporan impor dari Singapura dan beberapa negara Eropa, sejak tahun 2000 rata-rata impor kayu bulat dari Indonesia sebanyak 3 juta meter kubik setiap tahunnya.²³¹

Di Brazil dan di sebagian besar negara-negara berhutan tropis, implementasi kebijakan merupakan masalah yang utama. Di banyak negara berhutan tropis, kurangnya ketaatan terhadap undang-undang pengelolaan hutan seringkali menjadi penyebab utama dari praktek-praktek pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan daripada kurangnya peraturan perundang-undangan. Di Brazil, penebangan kayu illegal meluas. Pemerintah Brazil telah berupaya menegakkan berbagai cara, akan tetapi upaya-upaya tersebut masih mengalami kegagalan. Paling tidak ada tiga penyebab kegagalan untuk melindungi hutan di Brazil, yakni prosedur hukum dan administrasi, sumber daya manusia dan sumber daya keuangan. Penyebab kegagalan ini mencakup: (a). prosedur administrasi yang rumit untuk mendapatkan izin penebangan kayu, (b). Proses yang tidak efisien untuk pengawasan hutan, (c). Ketaatan yang rendah terhadap peraturan perundang-undangan kehutanan, (d). Sistem hukum tidak efisien untuk menjatuhkan hukuman

²³⁰ “Penyelundupan Kayu 60 Kali Lebih Besar”, Kompas, 3 Agustus 2004, hlm.1.

²³¹ *Ibid.*

yang efektif, (e). Masalah kelembagaan dari divisi penegakan, (f). Hampir tidak ada anggaran belanja yang dibagikan untuk penegakan hukum, dan (g). Insentif ekonomi tidak mendukung pengelolaan hutan berkelanjutan.²³²

B. Hambatan Undang-undang Kehutanan dengan Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam lainnya.

Hambatan penegakan hukum kehutanan juga terkait dengan undang-undang pengelolaan sumber daya alam lainnya. Di dalam disertasi ini secara khusus dapat disebutkan beberapa perundang-undangan yang terkait adalah Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 jo Undang-undang No. 39 Tahun 2009 tentang Minerba. Permasalahan yang terjadi adalah kurang konsistennya dalam pemanfaatan kawasan hutan. Fungsi hutan yang dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, namun dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Sumber daya hutan mempunyai peran penting dalam penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha. Hasil hutan merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi hasil olahan dalam upaya mendapat nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Upaya pengolahan

²³² Hirakuri, Op.cit., hlm. 1-2.

hasil hutan tersebut tidak boleh mengakibatkan rusaknya hutan sebagai sumber bahan baku industri. Pemanfaatan hutan tidak terbatas hanya produksi kayu dan hasil hutan bukan kayu, tetapi harus diperluas dengan pemanfaatan lainnya seperti plasma nutfah dan jasa lingkungan, sehingga manfaat hutan lebih optimal.

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya, yaitu fungsi konservasi, lindung, dan produksi. Kesesuaian tiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting adalah agar dalam pemanfaatannya harus tetap seimbang. Untuk menjaga kualitas lingkungan maka di dalam pemanfaatan hutan sejauh mungkin dihindari terjadinya konversi dari kawasan hutan ke kawasan non hutan.²³³

Bagian Ketiga dari Undang-Undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali, pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona

²³³ Lihat *Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan*, TLN No. 3888 tahun 1999.

rimba pada taman nasional diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³⁴

Pemanfaatan hutan sebagai sumber daya nasional harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat, sehingga tidak terpusat pada seseorang, kelompok, atau golongan tertentu. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui peningkatan peran serta masyarakat, sehingga masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya. Manfaat optimal dapat terwujud apabila kegiatan pengelolaan hutan dapat menghasilkan hutan yang berkualitas tinggi dan lestari. Dilihat dari fungsi hutan yang terbagi menjadi 3 fungsi, yaitu (a) fungsi konservasi, (b) fungsi lindung, dan (c) fungsi produksi.²³⁵

1. Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung yang tidak konsisten

Pada prinsipnya semua hutan adalah bermanfaat bagi makhluk hidup, baik manfaat langsung maupun tidak langsung. Manfaat langsung manusia dapat mengambil hasil hutan kayu berupa kayu maupun non kayu, sedang manfaat tidak langsung dapat diperoleh dari manfaat lingkungan yang baik, tersedianya cukup air (*hidro orologis*).

Khusus dalam kawasan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan lindung yaitu dengan mengajukan izin usaha pemanfaatan. Izin usaha ini dapat diberikan kepada perorangan maupun koperasi.²³⁶ Dalam penjelasan UU 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan

²³⁴Lihat Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 23-25.

²³⁵*Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

²³⁶*Ibid.*, Pasal 27 ayat (1).

pada hutan lindung adalah segala bentuk usaha yang menggunakan kawasan dengan tidak mengurangi fungsi utama kawasan. Pemanfaatan tersebut dapat berupa : (a) budidaya jamur, (b) penangkaran satwa dan (c) budidaya tanaman obat dan tanaman hias. Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 menyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada Hutan Lindung meliputi : (a) usaha budidaya tanaman obat (herba), (b) usaha budidaya tanaman hias, (c) usaha budidaya jamur, usaha budidaya perlebahan, (d) usaha budidaya penangkaran satwa liar, atau (e) usaha budidaya sarang burung walet.²³⁷ Dalam pelaksanaan pemanfaatan kawasan pada hutan lindung tidak boleh : (a) menggunakan peralatan mekanis, (b) membangun sarana dan prasarana permanen; dan/atau (c) mengganggu fungsi kawasan.

Usaha budidaya tanaman obat (herba), usaha budidaya tanaman hias dan usaha budidaya tanaman jamur, meliputi pesemaian, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran. Usaha budidaya perlebahan meliputi kegiatan pembuatan tempat sarang lebah, pemeliharaan, pemanenan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran. Usaha budidaya penangkaran satwa liar meliputi kegiatan perbanyakan dan atau

²³⁷ Lihat, Peraturan Pemerintah Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002. Pasal 19 Ayat (2).

pembesaran satwa liar. Usaha budidaya sarang burung walet meliputi, kegiatan pemeliharaan, pemanenan, dan pengamanan serta pemasaran.

Memperhatikan ketentuan pemanfaatan hutan lindung tersebut, maka sebenarnya ketentuan ini juga tidak akan efektif dan cenderung menjadi hambatan di dalam penegakan hukum pidana kehutanan, karena sebagian besar perizinan pada kawasan hutan lindung telah terjadi sebelum dilakukan penunjukan kawasan hutan oleh pemerintah sesuai Keputusan Menteri Kehutanan Nomor. 024/Kpts/Um/1983 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan.

Hutan lindung dapat dipergunakan untuk dimanfaatkan dalam bentuk pemanfaatan jasa lingkungan. Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung adalah bentuk usaha yang memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya, seperti: pemanfaatan untuk wisata alam, pemanfaatan air, dan pemanfaatan keindahan dan kenyamanan. Ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan dapat diberikan kepada; (a) Perorangan, (b) koperasi, (c) badan usaha milik swasta Indonesia, (d) badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah.

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, mengatur pemanfaatan jasa lingkungan meliputi :

- a. Usaha wisata alam;
- b. Usaha olah raga tantangan;

- c. Usaha pemanfaatan air;
- d. Usaha perdagangan karbon (carbon trade); atau
- e. Usaha penyelematan hutan dan lingkungan.

Di dalam kawasan hutan lindung dapat dilakukan untuk Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu. Penjelasan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa, Pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan lindung adalah segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu dengan tidak merusak fungsi utama kawasan seperti : (a) mengambil rotan; (b) mengambil madu, dan (c) mengambil buah. Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 mengatur tentang Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu pada Hutan Lindung meliputi: (a) mengambil rotan; (b) mengambil madu, (c) mengambil buah dan aneka hasil hutan lainnya, dan (d) perburuan satwa liar yang tidak dilindungi dan dilaksanakan secara tradisional.²³⁸ Subyek hukum yang dapat diberikan izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu dapat diberikan kepada : (a) perorangan dan (b) Koperasi. Dari ketiga jenis (pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu mempunyai izin yang berbeda.

2. Kawasan Hutan dipergunakan untuk Kegiatan Usaha Pertambangan

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pemanfaatan Hutan Lindung secara jelas dan tegas diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 jo PP 3 tahun 2008, yang hanya meliputi tiga hal yaitu, pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa

²³⁸ *Ibid.*, Pasal 23 Ayat (3).

lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Namun, apa yang telah diatur tersebut masih terdapat pasal karet yang memungkinkan dilakukan perubahan pada ketentuan pemanfaatan hutan lindung sebagaimana dapat dilihat dari ketentuan yang melibatkan tim terpadu yang diatur dalam Pasal 19 UU No. 41 tahun 1999.²³⁹

Penelitian terpadu dilaksanakan untuk menjamin obyektivitas dan kualitas hasil penelitian, maka kegiatan penelitian diselenggarakan oleh lembaga pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah (*scientific authority*) bersama-sama dengan pihak lain yang terkait. Dalam ayat (2) Pasal 19 UU No. 41 tahun 1999 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis adalah, perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan penggunaan tata air, serta dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

²³⁹ *Op., Cit*, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa, (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu, (2) Perubahan peruntukan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kerancuan isi Pasal 19 didukung pula oleh Pasal 38 UU No.41 tahun 1999,²⁴⁰ yang memungkinkan pemanfaatan kawasan hutan lindung bagi kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif. Kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan mengakibatkan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan dilarang. Kepentingan pembangunan di luar kehutanan, adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, antara lain kegiatan pertambangan, pembangunan jaringan listrik, telepon dan instalasi air, kepentingan religi, serta kepentingan pertahanan keamanan.²⁴¹ Penjelasan ayat (3) Pasal 38, pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pada pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus secara selektif.

Berdasarkan ketentuan pasal dan penjelasan terutama Pasal 19 dan Pasal 38 UU No.41 tahun 1999 dapat disimpulkan telah terjadi multi tafsir terhadap ketentuan-ketentuannya. Seseorang boleh berpendapat bahwa kegiatan penambangan di hutan lindung diperbolehkan dengan ketentuan dan syarat-syarat yang ketat, dan juga boleh dikatakan bahwa kegiatan penambangan di

²⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 38, Pasal 38 menyatakan bahwa, (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung, (2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, (3) 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, (4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka dan ayat (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

²⁴¹ Penjelasan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999.

kawasan hutan lindung sama sekali dilarang, karena kegiatan pertambangan cenderung merusak lingkungan dan akan merubah fungsi yang ada.

Memang di dalam ketentuan UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan telah mengakomodir adanya ketentuan Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Hal ini di dukung dengan dikeluarkannya kebijaksanaan Pemerintah melalui Sidang Kabinet Terbatas pada bulan Oktober 1980, maka Menteri Kehutanan saat itu telah menggariskan kebijaksanaan dalam penggunaan kawasan hutan untuk keperluan lain.²⁴² Pinjam Pakai Kawasan Hutan adalah penyerahan penggunaan atas sebagian kawasan hutan baik yang telah ditunjuk maupun yang telah ditetapkan kepada pihak lain; untuk kepentingan pembangunan diluar sektor kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan hutan.²⁴³

Kegiatan pertambangan sebenarnya sudah ada sebelum lahirnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam Undang-Undang PMA dinyatakan bahwa, usaha pertambangan bukan termasuk bidang usaha yang tertutup bagi Penanaman Modal Asing (PMA).²⁴⁴ Bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara perusahaan penuh ialah bidang-bidang yang

²⁴² Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Cetakan Kedua (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996)., hlm. 149.

²⁴³ Pinjam Pakai pada kawasan hutan diatur Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 Tanggal 7 Pebruari 1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang merupakan penyempurnaan dari Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor. 64/Kpts/DJ/1987.

²⁴⁴ Indonesia , *Undag-undang tentang Penanaman Modal Asing*, Undang-Undang No. 1 Tahun 1967. Tanggal 10 Januari 1967. Pasal 6.

penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, yang meliputi: (a) pelabuhan-pelabuhan; (b) produksi; (c) transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; (d) telekomunikasi; (e) pelayaran; (f) penerbangan; (g) air minum; (h) kereta api umum; (i) pembangkit tenaga atom; (j) mass media.²⁴⁵ Terhadap ketentuan Pasal 6 ayat (1) tersebut sebenarnya secara asas hukum sudah tidak ditepati lagi, karena saat ini sudah mengalami perubahan-perubahan, misalnya perusahaan air minum dan telekomunikasi sudah dapat melibatkan PMA.

Sebelum adanya penunjukkan kawasan hutan, di sebagian kawasan yang ditunjuk tersebut telah diberikan izin dalam bentuk Kontrak Karya Pertambangan (KKP). Kontrak karya ini juga merupakan perjanjian antara Pemerintah dan pengusaha pertambangan yang menjadi dasar hukum bagi pihak pengusaha untuk melaksanakan kegiatan pertambangan di Indonesia. Dalam konstruksi “kerjasama” ini, pihak Pemerintah menjadi “*Principal*” dan pihak pengusaha merupakan “*Contractor*”. Dalam KKP terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur berbagai hak dan kewajiban *contractor* serta berbagai kemudahan yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada kontraktor untuk melaksanakan kegiatan usahanya. KKP ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang menyatakan bahwa, “Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi

²⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 6 Ayat (1).

pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan”. Menteri yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah Menteri yang bidang tugasnya mencakup bidang pertambangan.²⁴⁶ Konsep KKP ini terutama diterapkan pada PMA pertambangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang PMA saat itu, yang menyatakan bahwa, “Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.”

KKP di waktu lalu sangat berhasil menarik PMA di bidang pertambangan dikarenakan :

- a. KKP memuat ketentuan yang mencakup praktis segala aspek pelaksanaan usaha pertambangan;
- b. Pemerintah memberi perlakuan *lex specialis* pada KKP, segala ketentuan dalam kontrak tidak akan diubah oleh peraturan perundangan di kemudian hari, kecuali kesepakatan kedua belah pihak;
- c. Dalam melaksanakan kegiatannya, kontraktor mendapat hak kelanjutan (*conjective title*) dari satu tahap ke tahap berikutnya, yaitu dari penyelidikan umum sampai dengan tahapan eksploitasi, pengolahan dan pemasaran;
- d. Bila timbul sengketa antara principal dan Kontraktor yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah atau kompromi, maka kontraktor berhak membawa persoalannya ke arbitrase internasional, dan
- e. KKP baru dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Presiden sesudah terlebih dahulu dikonsultasikan dengan (dan disetujui oleh) DPR. Dengan demikian kedudukan KKP sangat kuat, boleh dikata hampir sekuat undang-undang.²⁴⁷

Selain di dalam kawasan hutan telah ada izin KKP, ada pula di dalam kawasan hutan yang telah diberikan izin dalam bentuk Perjanjian Kerjasama

²⁴⁶ S. Sigit., *Opcit.*, hlm. 29.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 29.

Pengembangan Pertambangan Batu Bara (PKP2B). Model perusahaan batu bara tidak dalam bentuk KKP tetapi PKP2B atau dikenal dengan “*Coal Cooperation Agreement*” yang kemudian dikenal dengan nama Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batu Bara dan disingkat PKP2B.

Berbeda dengan Kontrak Kerjasama Pertambangan (KKP) sebagaimana dimaksud dalam makna bahasa Inggrisnya dikenal dengan istilah COW atau *Contract of Work*, dalam konstruksi PKP2B semula yang menjadi Principal bukanlah Pemerintah, melainkan Perusahaan Negara Perum Tambang Batubara yang kemudian digantikan oleh PT Tambang Batu Bara Bukit Asam (PT BA). Oleh karena PT BA juga merupakan perusahaan “*go public*,” maka dengan dilaksanakannya privatisasi, PT BA tidak lagi bisa mempertahankan posisinya sebagai Principal dalam PKP2B. Dengan demikian sejak 1996, Pemerintah kembali sebagai Principalnya.²⁴⁸

C. Hambatan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pemekaran Daerah/Wilayah

Undang-undang Pemerintahan Daerah atau lebih populer dikenal dengan undang-undang otonomi daerah merupakan proses desentralisasi yang telah menjadi keputusan politik di Indonesia, yaitu dengan telah diterbitkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk melengkapi undang-undang tersebut juga telah dikeluarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Peraturan

²⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 30.

Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom. Semangat dari undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut adalah semangat desentralisasi atau pelimpahan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi yang terjadi.

Sesuai dengan perkembangan pelaksanaan otonomi daerah, sebagian masyarakat menganggap terjadinya distorsi dalam pelaksanaan otonomi daerah, sehingga dikawatirkan terjadinya dis-integrasi bangsa Indonesia, sehingga perlu dilakukan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan saat itu yaitu digantinya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 jo UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah (pusat) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal dan agama. Di dalam UU No. 32 tahun 2004 sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dinyatakan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah meliputi:

1. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak budidaya dan pelestarian;
2. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
3. Penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Adapun hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi:

1. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
2. Kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah; dan
3. Pengelolaan perijinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

UU No.22 tahun 1999 sebagai UU yang mengatur desentralisasi, dimana Kabupaten/Kota mempunyai hak dan tanggung jawab untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya, termasuk sumber daya hutan. Namun demikian, pelaksanaan desentralisasi khususnya bidang kehutanan ternyata tidak sederhana. Banyak perbedaan preferensi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan. Masalah perbedaan preferensi tersebut sangat bervariasi antar daerah sesuai dengan kondisi masing-masing.

Perbedaan Preferensi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan. Kewenangan Pemerintah dalam hal pengurusan hutan, perubahan fungsi hutan, pembentukan pengelolaan unit kawasan hutan, ijin pemanfaatan hutan di hutan produksi dan hutan lindung, ijin penangkaran satwa liar dan pemanfaatannya, pengurusan distribusi flora dan fauna, dan penetapan pajak bidang kehutanan sampai saat ini masih menjadi tarik ulur.

Dari masing-masing kewenangan tersebut di atas, Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan) tetap berkeinginan melakukan pengurusan hutan

menentukan prosedur dan menetapkan semua perubahan fungsi hutan, menentukan kriteria pembentukan unit pengelolaan hutan dan juga memiliki kewenangan untuk membentuk unit pengelolaan hutan di hutan lindung dan hutan konservasi, memberikan ijin HPH dengan luas lebih dari 10.000 hektar, ijin HPH yang lebih kecil menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, berwenang untuk menentukan kriteria dan prosedur pelaksanaan, berwenang mengatur distribusi flora dan fauna, berwenang untuk menetapkan besarnya basis nilai pajak kayu dan non kayu.

Pemerintah Daerah mengharapkan agar dalam wewenang tersebut, Pemerintah Pusat: seharusnya hanya menentukan prosedur, daerah menjadi pelaksanaannya, Departemen Kehutanan hanya menentukan prosedur, penetapan konversi hutan seharusnya jadi kewenangan daerah, Kementerian Kehutanan hanya menentukan kriteria pembentukan unit pengelolaan hutan, tapi pembentuk unit pengelolaan hutan di hutan produksi, hutan lindung dan hutan konservasi menjadi wewenang daerah, semua ijin HPH dan jenis pemanfaatan lainnya harus disentralisasikan ke daerah, kewenangan distribusi flora dan fauna harus berada di daerah dan Pemerintah Daerah berwenang untuk menetapkan besarnya basis nilai pajak untuk produk hutan non kayu.

Preferensi tersebut tentunya sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan penegakan hukum pidana kehutanan sebagaimana yang diharapkan. Selain preferensi tersebut hambatan penegakan hukum juga terjadi di dalam wilayah yang telah ditetapkan menjadi wilayah khusus seperti di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yaitu UU No.18 Tahun 2001 dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan dapat dikatakan menjadi hal yang mudah untuk mementahkan bagi pemberantasan kejahatan di bidang kehutanan.

Hambatan penegakan hukum pidana kehutanan juga diakibatkan adanya kewenangan antar instansi pemerintahan di Indonesia, khususnya yang terkait dengan kewenangan memberikan ijin investasi untuk kawasan hutan bagi usaha pertambangan. Karena selain diatur dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999, diatur pula dalam peraturan perundang-undangan lain. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Meskipun Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah dicabut dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, namun tidak diabaikan begitu saja karena semuanya telah terjadi, sehingga permasalahan tersebut perlu untuk dikemukakan dan dikaji dalam penulisan disertasi ini.

Kewenangan pemberian izin investasi di bidang pertambangan yang berkaitan dengan kawasan hutan dipegang oleh Pemerintah (Pusat), Propinsi dan Kabupaten/Kota dan yang berkaitan dengan investasi

1. Kewenangan Menteri Kehutanan

Kewenangan Menteri Kehutanan adalah kewenangan Pemerintah Pusat.²⁴⁹ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dalam Bab IV diatur tentang Kewenangan Daerah. Pasal 7 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 menentukan bahwa, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam, serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Dalam Undang-undang penggantinya, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, urusan pemerintahan, meliputi (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama.²⁵⁰

Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom selain diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diatur

²⁴⁹ Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000, Pasal 1 bagian a, disebutkan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ke 15, yang dimaksud dengan Menteri, adalah menteri yang disertai tugas dan tanggung jawab di bidang kehutanan.

²⁵⁰ Lihat. *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, LN. No. 125. TLN No. 4437.

pula dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 sebagai pengejawantahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Bab II. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No.22 Tahun1999 dinyatakan bahwa,

- (1) Kewenangan Pemerintah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.
- (3) Kewenangan bidang lain, terutama yang berkaitan dengan bidang Kehutanan ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (3) butir 4 bagian c, dinyatakan kewenangan Pemerintah dalam Bidang Kehutanan dan Perkebunan, yaitu penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya. Butir 7 bidang Penanaman Modal dinyatakan pemberian izin dan pengendalian penanaman modal untuk usaha berteknologi strategis yang mempunyai derajat kecanggihan dan berisiko tinggi dalam penerapannya.

Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ditentukan bahwa penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

- a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan,
- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan,
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Kewenangan Menteri Kehutanan yang terkait langsung dengan izin usaha pertambangan diatur dalam Pasal 38 ayat (5) Undang-Undang

No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.²⁵¹ Kewenangan Menteri Kehutanan tersebut sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kehutanan Pasal 1 ayat (15).

2. Kewenangan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral

Kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral²⁵² yang diatur dalam Pasal 1 huruf j Undang-Undang No.11 Tahun 1967, menentukan bahwa tugas dan kewenangannya meliputi urusan pertambangan. Kewenangan tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 4, Pasal 17 dan Pasal 18. Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa;²⁵³

- (1) Pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tersebut dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a dan b dilakukan oleh Menteri;
- (2) Pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian yang tersebut dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I yang daerah kewenangannya terdapat bahan galian;
- (3) Dengan memperhatikan kepentingan pembangunan Daerah khususnya dan Negara umumnya, Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b kepada Pemerintah Daerah Tingkat I ditempat terdapatnya bahan galian itu.

²⁵¹ Pasal 38 Ayat (3) Undang-Undang No.41 Tahun1999 dinyatakan bahwa, Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Dalam Ayat (5) dinyatakan bahwa, Pemberian ijin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

²⁵² Ketika lahirnya Undang-Undang No.11 Tahun 1967, Menteri yang dimaksud adalah Menteri Pertambangan, pada saat ini Menteri yang diberi kewenangan dan dimaksud berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 1967 adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

²⁵³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, LN. No. Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara No. 2831.

Selanjutnya kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk memberikan ijin kuasa pertambangan diatur pula dalam Pasal 17 dan Pasal 18, yang menyatakan bahwa;²⁵⁴

- (1) Permintaan untuk memperoleh kuasa pertambangan diajukan kepada Menteri.
- (2) Dengan Keputusan Menteri diatur cara mengajukan permintaan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, begitu pula syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh peminta, apabila belum ditentukan dalam Peraturan Pemerintah termaksud dalam Pasal 15 ayat (2).

Permintaan kuasa pertambangan hanya dipertimbangkan oleh Menteri setelah pemohon membuktikan kesanggupan dan kemampuannya terhadap usaha pertambangan yang akan dijalankan.²⁵⁵ Kewenangan dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral selain diatur dalam Ketentuan Pelaksana dari Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 diatur pula dalam Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 1969.²⁵⁶

Peraturan Pemerintah ini yang memberikan kewenangan kepada investor untuk melakukan kegiatan usaha penambangan dengan terlebih dahulu disyaratkan memperoleh kuasa pertambangan dari Menteri.²⁵⁷

²⁵⁴ *Ibid*, Pasal 17.

²⁵⁵ *Ibid*, Pasal 18.

²⁵⁶ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan , PP No. 32 Tahun 1969, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 No. 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2916 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 1992 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan ,Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 No. 129, Tambahan Lembaran Negara No. 3510.

²⁵⁷ *Ibid*, Pasal 1 jo Pasal 20 jo Pasal 21 jo Pasal 22 .

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pelaksanaan Undang- Undang No. 11 Tahun 1967 kembali diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1967 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Perubahan ketentuan tentang Pemberian Kuasa Pertambangan diatur dalam Pasal 1, yang memberikan kuasa pertambangan kepada Bupati/Walikota dan Gubernur.²⁵⁸

Pasal 20 menyatakan bahwa, “setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan Kuasa Pertambangan dari Menteri” .

Pasal 21 menyatakan bahwa, (1) Jumlah luas wilayah beberapa Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum, Kuasa Pertambangan Eksplorasi dan Kuasa Pertambangan Eksplorasi yang dapat diberikan kepada satu badan atau seorang pemegang Kuasa Pertambangan tidak boleh melebihi berturut-turut 25.000 (dua puluh lima ribu) hektare, 10.000 (sepuluh ribu) hektare dan 5.000 (lima ribu) hektare dari wilayah hukum pertambangan Indonesia; (2) Untuk mendapat jumlah luas wilayah beberapa Kuasa Pertambangan yang melebihi luas termaksud pada Ayat (1) pasal ini, pemohon Kuasa Pertambangan harus terlebih dahulu mendapat izin dari Menteri.

Pasal 22 menyatakan bahwa, (1) Pekerjaan usaha pertambangan suatu Kuasa Pertambangan tidak boleh dilakukan di tempat yang dinyatakan sebagai wilayah tertutup untuk kepentingan umum dan ditempat-tempat secara khusus ditentukan oleh Menteri; (2) Untuk tempat-tempat yang sebelum ada penetapan Menteri termaksud pada ayat (1) pasal ini telah dinyatakan sebagai wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum oleh instansi lain, maka penambangan bahan galian hanya dapat dilakukan atas izin Menteri dengan mengingat pendapat dan pertimbangan dari instansi bersangkutan.

²⁵⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan*, PP No. 32 Tahun 1969, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara No. 2831.

Dalam Pasal 1 menyatakan bahwa, (1) Setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital, baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan Kuasa Pertambangan; (2) Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diberikan oleh: (a) Bupati/Walikota apabila wilayah Kuasa Pertambangan-nya terletak dalam wilayah Kabupaten/Kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut; (b) Gubernur apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten/Kota dan tidak dilakukan kerja sama antar Kabupaten/Kota maupun antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil laut; (c) Menteri apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Propinsi dan tidak dilakukan kerja sama antar Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 (dua belas) mil laut.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9, menyatakan bahwa;

- (1) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- (3) Kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Pasal 10 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa,

- (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kewenangan daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
 - b. pengaturan kepentingan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;
 - d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
 - e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
- (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Provinsi.

- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.²⁵⁹

Dalam bidang pertambangan, Gubernur sesuai kewenangannya berhak memberikan izin kepada investor atas permohonan pencadangan wilayah pertambangan apabila pencadangan wilayah yang dimohon terletak pada wilayah lintas Kabupaten/Kota dan wilayah laut di luar sepertiga dari batas laut daerah Propinsi.²⁶⁰ Gubernur juga memberikan izin Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Kerja Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), sesuai lingkungannya.²⁶¹

Dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah dipertegas pula dalam ayat (1) bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah meliputi: (a) kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian; (b) bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber

²⁵⁹ Kewenangan Propinsi juga dipertegas dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000, Pasal 3 bagian 3, yaitu di bidang Pertambangan dan Energi : (a) Penyediaan dukungan pengembangan dan pemanfaatan sumberdaya mineral dan energi serta air bawah tanah, (b) pemberian izin usaha inti pertambangan umum lintas Kabupaten/Kota yang meliputi eksplorasi dan eksploitasi, (c) pemberian izin usaha inti listrik dan distribusi lintas Kabupaten/Kota yang tidak disambung ke grid nasional, (d) pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non migas kecuali bahan radio aktif pada wilayah laut dari 4 sampai dengan 12 mil, (e) pelatihan dan penelitian di bidang pertambangan dan energi di wilayah Propinsi.

Dalam bidang Kehutanan dan Perkebunan, dalam bagian 4, hal-hal yang berkaitan dengan Daerah Propinsi yang berkaitan dengan perizinan adalah butir p yaitu, turut serta secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota.

²⁶⁰ Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1603 K/40/MEN/2003 tentang Pedoman Pencadangan Wilayah Pertambangan.

²⁶¹ Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1453 K/29/MEM/2000 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum.

daya lainnya; (c) penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa, hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi: (a) pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah, (b) kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintahan Daerah, dan (c) pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

4. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa,

- (1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang No.22 Tahun 1999, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Bupati/Walikota dapat menerima/menolak dan memberikan izin Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Kerja Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), sesuai lingkupnya.²⁶²

²⁶² *Ibid.*

Pemekaran wilayah juga sebagai akibat ketidakpuasan masyarakat atas kebijakan Pemerintah Pusat dan kebijakan Provinsi yang tidak memperhatikan keadaan masyarakat yang tinggal dan berdomisili di daerah. Dengan pemekaran wilayah diharapkan agar masyarakat di daerah yang kurang puas terhadap keadaan yang dialami masyarakatnya dapat diselesaikan di daerah. Pemerintah tidak mengharapkan adanya keinginan dan upaya-upaya untuk memisahkan diri dari NKRI, provinsi atau kabupaten/kota. Pemekaran wilayah sangat berdampak terhadap keberadaan hutan yang sudah ditunjuk oleh pemerintah. Seperti yang terjadi di Papua, meskipun disana telah diberikan Otonomi Khusus, ternyata di sebagian wilayah tidak menerima kedudukan Otonomi Khusus tersebut dan mendirikan provinsi Papua Barat yang berkedudukan di Manokwari.

Pemekaran daerah juga terjadi Provinsi Bangka Belitung yang memisahkan dari Provinsi Sumatera Selatan. Dalam pemekaran wilayah provinsi tentunya memerlukan pemekaran daerah kabupaten/kota, sehingga tidak menutup kemungkinan adanya penggunaan kawasan hutan untuk perkantoran dan tempat usaha, baik pertanian maupun perkebunan yang akan meng-konversi kawasan hutan. Akibat dari pemekaran daerah tidak terelakkan akan mengakibatkan pengurangan kawasan hutan untuk dijadikan kawasan produktif guna mendapatkan sumber pendanaan bagi wilayah pemekaran yang baru. Penetapan pemekaran wilayah yang hanya didasari kepentingan sesaat dapat dilihat terhadap pemekaran wilayah kabupaten Raja Ampat di Papua. Wilayah pemekaran tersebut berada di

dalam kawasan hutan konservasi Taman Nasional Raja Ampat. Siapa yang harus disalahkan terhadap perubahan kawasan hutan yang terjadi ? Pemekaran daerah juga ditetapkan dengan undang-undang antara Pemerintah dan DPR ? Di dalam proses pemekaran wilayah adalah keinginan masyarakat lokal, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Pusat. Disini terdapat pelanggaran hukum pidana yang terkait dengan hutan dan kehutanan.

Permasalahan pemekaran daerah ini sebagai akibat dari adanya otonomi daerah yang dimulai sejak era reformasi. Muncul persoalan dengan adanya otonomi daerah yaitu dengan maraknya pemekaran daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota terhadap keberadaan sebuah kawasan hutan. Hal ini disebabkan dengan adanya pemekaran menimbulkan konsekuensi kewajiban meningkatkan pembangunan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang kesemuanya itu membutuhkan ruang untuk pengembangan sumber daya alam dan infrastruktur, sementara ruang yang tersedia terdapat disebuah kawasan hutan. Bahkan akibat akurasi data yang kurang memadai membuat penunjukan sebagai peninjauan ulang tata ruang yang akan menimbulkan berbagai persoalan baru.

D. Hambatan dengan Undang-Undang Penataan Ruang

Penataan ruang menjadi hambatan dalam pelaksanaan penegakan hukum dapat dilihat dari sejarah kawasan hutan di Indonesia. Secara garis

besar pengelolaan kawasan hutan dapat dibagi menjadi 4 (empat) era. **Pertama**, era UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan dimana pada era ini meliputi pembagian kawasan hutan yang dikenal dengan Hutan Register (sebelum tahun 1980) dan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) mulai tahun 1980an. **Kedua**, era RTRWP dan Padu Serasi TGHK yang dimulai sejak tahun 1982 setelah diundangkannya UU No. 24 tahun 1992 tentang Tata Ruang. **Ketiga**, era Pengukuhan Kawasan Hutan yang dimulai sejak tahun 2000 dengan mengacu pada UU No. 41 Tahun 1999 Kehutanan beserta berbagai peraturan pelaksanaannya. **Keempat**, adalah Era Revisi RTRWP yang mengacu pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Program Pemantapan Kawasan Hutan merupakan salah satu dari 5 (lima) Program Prioritas Departemen Kehutanan. Program atau Kegiatan Pemantapan Kawasan Hutan diarahkan untuk memperoleh status yuridis formal kawasan hutan maupun fisik di lapangan dan design kawasannya sebagai dasar pengelolaan hutan secara efisien, lestari dan berkeadilan.²⁶³

Situasi dan kondisi saat ini berkaitan dengan penataan ruang kehutanan dan kawasan hutan, setelah diterbitkan ketentuan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan

²⁶³ Departemen Kehutana RI, *Visi, Misi dan Program Kerja Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009*, Op.cit.

Pemerintah Kabupaten/Kota, telah menyebabkan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan penataan ruang kehutanan dan kawasan hutan. Permasalahan tersebut terjadi dapat dikarenakan:

1. Batas Kawasan Hutan dari Proses Penunjukan tidak jelas.

Prosedur dan tata cara dalam penentuan kawasan di masa lalu yang mendasarkan atas dasar Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), paduserasi dan bahkan melalui mekanisme penunjukan mempunyai beberapa kelemahan dalam prakteknya yaitu berkaitan dengan masalah tidak adanya batas-batas yang jelas atas kawasan hutan, batas yang tidak ada dan batas yang tidak akurat. Beberapa kelemahan tersebut menyebabkan sulitnya dalam penentuan hukum atas sebuah kawasan, apakah merupakan kawasan hutan ataukah bukan kawasan hutan yang sering kali menimbulkan permasalahan hukum dan berujung kepada proses pidana.

2. Tumpang tindih dalam pemberian izin kawasan hutan

Permasalahan dalam pemberian izin kawasan hutan sangat terkait dengan kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Banyak muncul persoalan ketika terdapat perbedaan dalam pemberian izin yang hal ini dalam prakteknya menimbulkan persoalan yaitu keputusan Pemerintah yang mana yang harus dipedomani. Masalah perizinan ini juga akibat lemahnya koordinasi dan dukungan data base yang sangat kurang dalam penentuan kawasan hutan, sehingga menyebabkan paduserasi banyak menimbulkan persoalan yaitu terhapusnya fungsi kawasan hutan yang secara parsial telah dilakukan

penunjukan ataupun penetapan. Hal ini dapat menyebabkan persoalan terhadap kegiatan yang berada di sebuah kawasan yang tadinya merupakan suatu yang legal menjadi kegiatan illegal.

3. Berlakunya Undang-undang Penataan Ruang yang baru.

Permasalahan ini muncul setelah diundangkannya UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 23 menyatakan bahwa peninjauan kembali dan revisi tata ruang wilayah provinsi dilakukan bukan dengan pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang. Demikian pula penjelasan Pasal 26 menentukan bahwa peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang wilayah kabupaten dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang. Disamping itu permasalahan juga disebabkan dengan adanya pengaturan yang terdapat dalam PP No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Dalam prakteknya hal ini menimbulkan persoalan dalam proses penyusunan tata ruang baik untuk wilayah provinsi maupun kabupaten, bahkan sampai pada kondisi terjadi stagnan seperti dalam pembuatan dan pembahasan Perda tentang RTRW Provinsi dan Kabupaten di berbagai daerah. Proses penyusunan Perda RTRW Provinsi lebih kurang sekitar 3 tahun dan Kabupaten lebih kurang sekitar 2 tahun. Mengingat jumlah Kabupaten yang ada di Indonesia jumlahnya sekitar ratusan maka hal ini akan mengakibatkan Departemen Kehutanan akan membutuhkan waktu yang sangat lama dalam menyelesaikan masalah penentuan kawasan hutan yang berkaitan dengan RTRW baik Provinsi maupun Kabupaten. Dalam

proses tata ruang di Kabupaten adalah kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dimana ia mempunyai organ Pemerintah Daerah dalam membuat dan menyusun Peraturan Daerah tentang Penataan Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Penyelesaian penataan ruang wilayah, khususnya yang terkait dengan kawasan hutan sampai saat ini belum terselesaikan dan hanya mendasarkan kepada proses penunjukan kawasan hutan menjadi penyebab kegagalan penegakan hukum kehutanan.

4. Penyelesaian Tata Ruang dan Kawasan Hutan Nasional.

Sampai saat ini permasalahan penyelesaian tata ruang dan kawasan hutan secara nasional belum terselesaikan, sedangkan tata ruang dan kawasan hutan nasional sangat erat kaitannya dengan penyelesaian untuk wilayah Provinsi dan Kabupaten. Sebagaimana diketahui bahwa jumlah Provinsi di Indonesia sekitar 33 Provinsi, sedangkan untuk Kabupaten sekitar 300an. Jumlah yang sangat banyak tersebut akan berakibat terhadap berlarut-larutnya penyelesaian permasalahan yang berkaitan dengan Kawasan Hutan dan Review Tata Ruang secara nasional yang menyebabkan laju investasi mengalami stagnasi dan bahkan terancam batal. Hal ini tentunya bila ditinjau dari aspek ekonomi akan menyebabkan kerugian ekonomi nasional yang sangat besar dan dalam skala nasional. Kerugian ekonomi secara nasional ini disebabkan karena ratusan badan usaha baik yang bergerak di bidang pertambangan, kehutanan, industri, dan lainnya yang memanfaatkan kawasan hutan tersebut akan terancam untuk ditutup dan menjadi obyek pemeriksaan oleh aparat penegak hukum.

Apabila hal ini terjadi maka akan mengakibatkan banyak tenaga kerja yang akan terncam tidak memperoleh pekerjaan/menganggur dan akibatnya akan berdampak kepada masalah “*economic hazard*” sebagian besar rakyat Indonesia.

5. Penetapan Kawasan yang Sebelumnya Tidak Masuk Kawasan Hutan.

Ketidaklengkapan data base dalam menentukan status kawasan hutan dan fungsi hutan mengakibatkan beberapa perubahan kawasan hutan yang sering mengalami perubahan-perubahan. Sebagai contoh permasalahan atas penetapan sebuah kawasan hutan yang sebelumnya tidak masuk sebagai kawasan hutan adalah kasus Pusat Ibukota Provinsi Kalimantan Tengah. Berdasarkan SK Menhut Nomor 404/Menhut-II/03 tanggal 10 Juli 2003 yang antara lain berbunyi :

“Bagi setiap provinsi yang belum ada Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kembali atas kawasan hutan yang didasarkan pada hasil Pemaduserasian antara Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), maka kawasan hutan pada Provinsi tersebut mengacu dan berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan”

Sampai dengan saat ini provinsi yang belum ada Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kembali atas kawasan hutan yang didasarkan pada hasil Pemaduserasian antara Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) adalah Provinsi Riau, Kepulauan Riau, dan Kalimantan Tengah.

Mencermati Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan Provinsi Kalimantan Tengah, maka terlihat bahwa :

- a. Palangkaraya sebagai pusat ibukota provinsi telah ada sebelum tahun 1983, sedangkan penunjukan kawasan hutan baru tahun 1983; berarti penunjukan di masa lampau tidak sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya pada saat itu;
- b. Seluruh Wilayah Kota Palangkaraya dan hampir seluruh Ibukota Kota Kabupaten di Kalimantan tengah menurut Peta TGHK termasuk ke dalam kawasan hutan. Padahal kenyataan di lapangan adalah bahwa di wilayah tersebut “relatif semuanya” telah dipergunakan untuk kegiatan pembangunan non kehutanan seperti pemukiman penduduk, kantor-kantor pemerintahan, pemukiman penduduk, sarana prasarana umum (jalan, pasar, dll). Seharusnya, semua proses pembangunan tersebut harus melalui “Proses Pelepasan Kawasan Hutan”, jadi kalau tidak melalui proses tersebut dapat dimasukkan ke dalam kategori illegal/pelanggaran.
- c. Hampir seluruh ijin pembangunan perkebunan yang diterbitkan baik oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah maupun Pemerintah Kabupaten/Kota di Kalimantan Tengah menurut Peta TGHK termasuk “mengokupasi kawasan hutan” karena Pemerintah Provinsi/Kabupaten pada saat mengeluarkan ijin-ijin tersebut menggunakan Peta RTRWP/RTRWK yang begitu ditampalkan dengan Peta TGHK terjadi ketidaksesuaian. Dalam proses “Pelepasan Kawasan Hutan” di Departemen Kehutanan membutuhkan prosesnya yang panjang dan cenderung “digantung” karena selalu terbentur pada ketidaksesuaian peta yang menjadi dasar pemberian izin antara peta yang satu dengan peta yang lain. Keadaan ini juga dialami dalam perizinan di bidang pertambangan.

Sehubungan dengan kondisi dan permasalahan tersebut di atas, maka pekerjaan pemerintah adalah segera melakukan suatu agenda harmonisasi dan sinkronisasi terhadap berbagai peraturan yang berkaitan dengan sektor kehutanan dan sektor lainnya seperti pertambangan, tata ruang, perkebunan dan sektor lainnya yang berkaitan erat dengan sektor kehutanan jika ingin mewujudkan penegakan hukum pidana kehutanan yang lebih efektif. Sinkronisasi dan harmonisasi merupakan suatu mekanisme penyelesaian

yang komprehensif, menyeluruh, dan cepat dalam mengatasi masalah yang berkaitan dengan pengelolaan sektor kehutanan dan sektor yang terkait lainnya yang terjadi hampir di seluruh wilayah NKRI (skala nasional) dan berpotensi besar menghambat pembangunan, laju investasi dan pertumbuhan ekonomi.

Sebagai contoh adalah data luas hutan yang berlaku di Provinsi Riau dan Kalimantan Tengah, sesuai data luas hutan terjadi perbedaan yang sangat nyata yang sampai saat ini belum terselesaikan oleh Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam rangka pepaduserasian antara TGHK dan RTRWP. Akibatnya penegakan hukum harus mengikuti yang mana jika terjadi ketidaksinkronan antara TGHK dengan RTRWP? Sedangkan di provinsi yang sudah ada pepaduserasian antara masaih terjadi ketidakkonsistenan penggunaan kawasan hutan.

Tabel.1 : Kawasan Hutan Provinsi Riau Berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)²⁶⁴

No.	Fungsi Kawasan Hutan	Luas (Ha)	Prosentase (%)
1.	Hutan Lindung	228.793,82	2,66
2.	Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata	531.852,65	6,19
3.	Hutan Produksi		
	a. Hutan Produksi Tetap	1.695.762,78	18,67
	b. Hutan Produksi Terbatas	1.815.949,74	21,12
4.	Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi	4.277.964,39	49,75
5.	Hutan Mangrove/Bakau	138.433,62	1,61
	Jumlah	8.598.757,00	100,00

²⁶⁴ Statistik Kehutanan Provinsi Riau, Tahun 2006.

Tabel.2 : Kawasan Hutan Provinsi Riau Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)²⁶⁵

No.	Peruntukan	Luas (Ha)	Prosentase (%)
1.	Arahan Pengembangan Kawasan Kehutanan	2.872.491	33,41
2.	Hutan Lindung	161.823	1,88
3.	Kawasan Lindung Gambut	830.235	9,66
4.	Cagar Alam/Suaka Alam/Suaka Margasatwa	570.412	6,63
5.	Kawasan Sekitar Waduk/Danau	20.024	0,23
6.	Kawasan Pengembangan Perkebunan, Transmigrasi, Pemukiman dan Penggunaan Lain (Non Kehutanan)	4.143.772	48,19
	Jumlah	8.598.757	100

Tabel.3 : Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Tengah Berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)²⁶⁶

No.	Fungsi Kawasan Hutan	Luas (Ha)	Prosentase (%)
1.	Kawasan Lindung a. Hutan Suaka Alam/Hutan Wisata b. Hutan Lindung	729.919 800.000	4,77 5,23
2.	Kawasan Budidaya a. Hutan Produksi Terbatas (HPT) b. Hutan Produksi Biasa c. Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi	3.400.000 6.068.000 4.302.181	22,22 39,66 28,12
	Jumlah	15.300.000	100,00

Tabel.4 : Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Tengah Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)²⁶⁷

No.	Fungsi Kawasan Hutan	Luas (Ha)	Prosentase (%)
1.	Kawasan Lindung a. Cagar Alam (CA) b. Hutan Lindung (HL) c. Taman Wisata (TW) d. Taman Nasional (TN) e. Suaka Marga Satwa (SM) f. Perlindungan dan Pelestarian Alam	235.079,45 766.392,06 19.142,61 488.056,29 71.664,71 1.628,43	1,53 4,99 0,12 3,18 0,47 0,01

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Statistik Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2008 dan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK): Nomor : 759/Kpts/Um/10/1982 Tanggal 12 Oktober 1982. SK. Menteri Pertanian No.759/Kpts/Um/10/1982 tanggal 12 Oktober 1982.

²⁶⁷ Statistik Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2008 dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah No. 8 Tahun 2003.

	(PPA)		
	g. Konservasi Magrove	31.018,40	0,20
	h. Konservasi Ekosistem Air Hitam	37.225,55	0,24
	i. Konservasi Flora dan Fauna	161.849,04	1,05
	j. Konservasi Hidrologi	185.023,14	1,20
	k. Konservasi Gambut Tebal	253.797,98	1,65
2.	Kawasan Budidaya		
	a. Hutan Produksi (HP)	4.232.518,38	27,56
	b. Hutan Produksi Terbatas (HPT)	3.784.495,64	24,64
	c. Hutan Penelitian dan Pendidikan	5.003,80	0,03
	d. Kawasan Pemukiman dan Penggunaan Lainnya (KPPL)	1.920.054,79	12,50
	e. Kawasan Pengembangan Produksi (KPP)	2.789.108,09	18,16
	f. Kawasan Hadil Rakyat		
	g. Transmigrasi	59.046,32	0,38
	h. Perairan	137.920,13	0,90
	i. Hutan Tanaman Industri (HTI)	155.716,95	1,01
		21.958,24	0,14
	Jumlah	15.300.000	100,00

E. Internal Dalam Departemen Kehutanan

Penulis sangat sependapat dengan pandangan Wiratno, bahwa permasalahan internal Kehutanan juga dapat menjadi hambatan dalam penegakan hukum pidana di bidang kehutanan di Indonesia. Misalnya jika dilihat dari luas cakupan hutan di Indonesia yang sampai saat ini belum terselesaikan adanya pemantapan kawasan hutan yang baru mencapai 12% dari seluruh luasan kawasan hutan hutan yang telah ditunjuk. Prioritas Departemen Kehutanan dalam pemantapan kawasan hutan belum menunjukkan suatu keberhasilan. Tentunya hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kepastian hukum akan kawasan hutan itu sendiri.

Luas hutan lindung berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (tahun 1992/1993) \pm 30 juta hektar, dan berdasarkan hasil paduserasi

RTRWP – TGHK seluas ± 29 Juta ha (tahun 2000). Kegiatan yang telah dilaksanakan mencakup inventarisasi, registrasi, penataan, pengukuhan, pembinaan, pengamanan, peningkatan pengelolaan dalam unit-unit kesatuan pemangkuan dan monitoring perkembangan sampai saat ini hanya berlaku secara yuridis dan bersifat internal Departemen Kehutanan, tetapi keberlakuan secara sosiologis dan filosofisnya patut dipertanyakan, karena meskipun telah dilakukan prosedural tetapi di lapangan banyak pelanggaran-pelanggaran terhadap keberadaan hutan dimaksud.

Kawasan konservasi dengan fungsi wisata yang ada saat ini antara lain taman wisata alam (TWA) 95 lokasi yang terdiri atas 79 TWA darat dan 14 TWA laut; taman buru 15 lokasi dan taman laut 83 lokasi. Dalam pengembangan obyek-obyek wisata alam Direktorat Jenderal PKA menjalin kerja sama dengan Direktorat Jenderal Pariwisata (Pusat dan Daerah) dalam Forum Komisi Kerjasama Pemanfaatan Obyek Wisata Alam.²⁶⁸

Beberapa kawasan konservasi seperti Taman Nasional Tanjung Puting, TN Kutai, TN Kerinci Seblat, TN Leuser dan beberapa kawasan konservasi yang lain tidak luput dari kegiatan penebangan liar ini. Kawasan Hutan Produksi yang dapat di Konversi (HPK) yang dicadangkan untuk pembangunan di sektor lain (perkebunan, transmigrasi, pertambangan dan sebagainya) selama kurun waktu 8 tahun terakhir telah dibuka seluas 7,7 juta ha di seluruh wilayah Indonesia

²⁶⁸ Wiratno, dkk, Berkaca di Cermin Retak: Refleksi Konservasi dan Implikasinya Bagi Pengelolaan Taman Nasional, (Jakarta: Forest Press, 2004), .hlm.102.

dengan rata-rata per tahunnya 9.600 ribu hektar. Pembukaan HPK paling besar terjadi di Sumatera (3,2 juta hektar) menyusul Irian Jaya (\pm 2,5 juta hektar), Kalimantan (\pm 1 juta hektar) dan Sulawesi (3,2 juta hektar). Berdasarkan data tahun 2000/2001 terdapat \pm 11,6 juta hektar HPK lagi yang dicadangkan untuk pembangunan di luar sektor kehutanan pada tahun-tahun mendatang.²⁶⁹

Pengelolaan kawasan hutan konservasi menjadi kewenangan pemerintah (Departemen Kehutanan). Pemanfaatannya untuk ekoturisme juga menjadi kewenangan pemerintah dan sebagian telah dilimpahkan kepada pengusaha (swasta, BUMN). Masyarakat adat dan lokal yang selama ini telah memanfaatkan kawasan tersebut juga tertutup aksesnya dan hanya diperbolehkan untuk memanfaatkan pada zona penyangga.²⁷⁰

Kebijakan mengani Hutan Tanaman Industri dinilai oleh banyak kalangan sebagai salah satu *blunder* kehutanan. Dibungkus dengan tujuan seutopis apapun, faktanya konsep HTI tersebut malah menjadi salah satu produk sektoral kehutanan yang banyak menimbulkan kerugian negara. Kasus Riau dan segala kontestasi antara teori, dogma, dan praktiknya dapat menjadi contoh. Otonomi daerah yang kebablasan, peraturan yang dianggap *un-implementable*, hingga dispensasi atas nama kepentingan ekonomi oleh pejabat, seluruhnya berkelit dan tak terselesaikan bahkan cenderung menuju jalan buntu. Contoh kasus yang sangat kuat nuansa

²⁶⁹ Ibid., hlm.198.

²⁷⁰ John Haba, Irine H. Gayatri dan Mita Noveria, *Konflik di Kawasan Illegal Logging Di Kalimantan Tengah*, (Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2003), hlm.65.

internal kehutanan juga menjadi hambatan dalam penegakan hukum kehutanan adalah sejak dikeluarkannya Surat Perintah Pemberhentian Penyidikan (SP3) yang dikeluarkan oleh Kepolisian Daerah Riau yang memberi gambaran awal bagaimana kekacauan yang mungkin disebabkan oleh carut marutnya aturan-aturan sektoral kehutanan.

Sebagai contoh adanya carut marutnya pengelolaan antar sektor internal/dalam Departemen Kehutanan sendiri tampak nyata ketika diterapkan dalam berbagai kasus secara khusus di Provinsi Riau dan beberapa daerah lainnya. Yang pada akhirnya diimplementasikan secara berbeda-beda oleh masing-masing internal di Departemen Kehutanan dan akhirnya menimbulkan dampak persoalan bagi daerah. Kasus belasan perusahaan bisnis kehutanan di Riau sebenarnya berawal dari penggunaan otonomi daerah. Dengan kewenangan yang baru seumur jagung diterima, bupati-bupati kemudian mengeluarkan belasan konsesi HTI yang dianggap cacat hukum yang siap merambah hutan di Riau. Keputusan Menteri Kehutanan No. 10.1 tahun 2000 memang memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah - gubernur dan bupati – untuk memberikan izin hutan tanaman industri kepada pengusaha kehutanan. Sayangnya, belakangan diketahui bahwa kewenangan itu justru disalahgunakan oleh para pejabat di daerah. Contoh pada kasus Azmun Ja'far (Bupati Pelelawan) misalnya, Azmun setidaknya menerbitkan 15 izin yang dinilai menyimpang dari ketentuan aturan-aturan Kepmenhut 10.1 tersebut, yang

akhirnya menguntungkan salah satu cabang bisnis konglomerasi perusahaan besar di Riau.

F. Hambatan Undang-Undang Kehutanan dengan Hukum Adat dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

1. Hak Masyarakat Adat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Dalam uraian-uraian sebelumnya telah disinggung bahwa permasalahan hukum adat menjadi hambatan penegakan hukum pidana pada pengelolaan hutan di Indonesia karena ketidak-jelasan pengaturan hukum adat dan hak masyarakat hukum adat di dalam UU No. 41 tahun 1999, sedangkan secara hukum keberadaan hukum adat dan masyarakat hukum adat sudah ada jauh sebelum adanya UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan UU penggantinya yaitu UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Dapat dikatakan UU Kehutanan telah menyimpang dari ketentuan hukum sebelumnya.

Secara konstitusi, jelas bahwa konstitusi Indonesia sangat melindungi hak masyarakat hukum adat sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum Amandemen) beserta penjelasannya keberadaan (eksistensi) masyarakat adat sudah diakui.²⁷¹

Pasal 18 menentukan bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”

²⁷¹ Hazairin, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), hlm. 93 – 94.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa:

“*Pertama*, Daerah Indonesia akan dibagi ke dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Kedua, Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti: desa-desa di Jawa-Bali, nagari di Minangkabau, dan marga-marga di Palembang dan sebagainya/ daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”

Dapat pula diperhatikan saat pidato pembahasan pembentukan UUD 1945 mengenai kekuasaan pemerintah negara oleh Soepomo, dimana Soepomo menekankan agar keberadaan masyarakat adat harus dihormati dan diperhatikan susunannya yang asli, beliau mengatakan²⁷²:

“... daerah-daerah ketjil jang mempunjai susunan jang aseli, jaitu *volksgemeenschappen* ... seperti misalnja di Djawa: desa, di Minangkabau: nagari, di Palembang: dusun, lagi pula daerah ketjil jang dinamakan marga, di Tapanuli: huta, di Atjeh: kampong, semua daerah ketjil jang mempunjai susunan rakjat, hendaknja dihormati dan diperhatikan susunannja jang aseli...”

Meskipun keberadaan masyarakat adat telah disadari dan bahkan dimasukkan dalam UUD 1945, para perancang konstitusi itu juga menghendaki agar keberadaan persekutuan itu hendaknya nanti akan

²⁷² Pidato Moh. Yamin dalam rapat BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Lihat: Moh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945, (Jakarta: tanpa penerbit, 1959).

disesuaikan dengan kemauan jaman. Kenyataan ini dapat dilihat pada pidato

Moh. Yamin²⁷³:

“Perkara Desa barangkali tidak perlu saja bitjarakan di sini, melainkan kita harapkan sadja, supaja sifatnja nanti diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan djaman baru ... desa di pulau djawa, negeri di Minangkabau, dan dusun-dusun jang lain ... , supaya memenuhi kemauan djaman baru di tanah Indonesia kita ini.”

Eksistensi masyarakat adat dalam UUD 1945 setelah amandemen dapat ditemukan pada Pasal 18 B ayat (2) Amandemen II yang menyatakan:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Selanjutnya, Pasal 28 I ayat (3) menyebutkan:

”identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”

Apabila dicermati, ternyata dalam UUD 1945 telah secara eksplisit menyebutkan masyarakat adat meskipun terminologi yang dipakai adalah masyarakat hukum adat. Namun, UUD 1945 setelah amandemen tidak konsisten dalam penggunaan terminologi. Pasal 18 B disebutkan masyarakat adat sedangkan dalam Pasal 28 I disebutkan masyarakat tradisional. Terdapat ketidakkonsistenan di dalam rumusannya.

UUD 1945 setelah amandemen telah melakukan langkah mundur dalam hal pengakuan terhadap masyarakat adat dibandingkan UUD 1945

²⁷³ Ibid

sebelum amandemen. Hal tersebut disimpulkan dalam diskusi di Banjarmasin dengan tema yang sama yang mengatakan bahwa keberadaan masyarakat adat dalam konstitusi perlu penegasan kembali.²⁷⁴

Hak untuk menentukan nasib sendiri yang meliputi hak untuk secara bebas menentukan status politik, menjalankan sistem ekonomi sendiri dan mengembangkan kebudayaan dalam UUD 1945 setelah diamandemen tidak tercantum secara eksplisit. Pasal 28 I ayat (3) menyebutkan:

”identitas budaya dan hak masyarakat adat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”

Pasal tersebut hanya menerangkan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisonal dihormati. Apabila dikaji lebih jauh, dalam kandungan kata ‘dihormati’ sama sekali tidak dapat ditafsirkan bahwa hak masyarakat adat dijamin dalam konstitusi. Lagi pula dalam pasal tersebut tidak dirinci apa saja hak masyarakat tradisional itu. Selain itu, tambahan kalimat ”selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”, bermakna bahwa pada saat waktu tertentu, entah kapan, identitas budaya dan hak masyarakat adat tidak akan dihormati lagi karena dianggap tidak selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.

Dengan demikian, tidak tercantumnya jaminan hak untuk menentukan nasib sendiri yang meliputi secara bebas menentukan status politik, menjalankan sistem ekonomi dan mengembangkan budaya, maka

²⁷⁴ Lihat dalam Emil Kleden, “Eksistensi Keberadaan Masyarakat Hukum Adat”, *Roundtable Discussion* Hasil Kerjasama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dengan *World Agroforestry Centre* di Banjarmasin, pada September 2006, hlm. 4.

UUD 1945 setelah amandemen tidak melakukan kemajuan apa-apa dalam hal pengakuan hak masyarakat adat.

2. Undang-Undang Mengatur Hak Masyarakat Adat

Selain diatur dalam Konstitusi Negara, dalam rangka perlindungan terhadap masyarakat adat juga dapat dilihat dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (1960) sampai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (2004).

a. UU No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria.

Perihal hak masyarakat lokal juga terdapat dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria. Pengakuan atas penerapan Hukum Adat di masyarakat Indonesia dalam hubungannya dengan hak komunal dan terhadap jalan agar ia dimasukkan dalam undang-undang dan peraturan-peraturan telah menjadi topik perdebatan. Undang-Undang tersebut, sebagai contoh pada Pasal 3 menyatakan bahwa hak-hak komunal dan hak-hak sejenis yang lain dari masyarakat hukum adat dapat dijalankan jika ia masih ada. Pelaksanaan hak-hak tersebut harus sesuai dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara berdasarkan kepada persatuan nasional. Hukum adat tidak seharusnya bertolak belakang dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Lebih lanjut Pasal 5 menyatakan bahwa UUPA memperlakukan Hukum Adat sebagai salah satu sumber hukumnya selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan

kepentingan negara juga undang-undang dan peraturan-peraturan yang lain.²⁷⁵

Di dalam ketentuan UUPA, hak ulayat sebagai tanah negara. Karakter Hukum Agraria 1960 sebagai hukum dasar dan fakta bahwa tidak adanya penerapan hukum yang diadopsi selama ini yang sama dengan pengakuan khusus dan perlindungan hak ulayat, telah menaikkan kebijakan pemerintah yang sangat mempengaruhi hak ulayat komunitas ini. Pengertian yang paling ekstrim dari Pasal 3 Hukum Agraria tersebut, pemerintah memperlakukan semua tanah hak ulayat yang tidak diolah sebagai tanah negara.

Dasar hukum dari kebijakan “kondisi hak ulayat” ini adalah Pasal 33 (3) dari UUD 1945 dan Pasal 2 UU. No. 5 Tahun 1960 Ketentuan Pokok Agraria, yang keduanya menyatakan bahwa semua tanah dan sumberdaya alam di Indonesia berada di bawah kontrol negara. Hak kontrol dari negara mungkin sama dengan “*radical title*” di negara berdasarkan sistem *common law*. Kebijakan ini telah memungkinkan suatu negara untuk memberikan hak-hak bagi tanah hak ulayat yang tidak terolah tanpa memperoleh persetujuan dari masyarakat hukum adat yang relevan dan tanpa memacu kewajiban hukum untuk membayar kompensasi “setimpal” kepada *masyarakat hukum adat* yang memegang hak ulayat. Praktek ini telah muncul khususnya sehubungan dengan pemberian konsesi kayu pada

²⁷⁵ Herman Slaats, Erman Rajagukguk, Nurul Ilmiah, Ahmad Safik, Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa Ke Masa, (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 15-16.

perusahaan HPH, pengumuman hutang lindung, dan alokasi tanah bagi proyek transmigrasi²⁷⁶.

b. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Dalam Undang-undang ini sebagaimana dinyatakan dalam konsideran menimbang butir b dinyatakan bahwa:

“Sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif”.

Persoalan masyarakat adat disadari sebagai persoalan politik dan juga persoalan hukum, yang meliputi beberapa persoalan.

Pertama, perlunya perlindungan hukum bagi masyarakat adat oleh Komnas HAM, termasuk juga kepada golongan rentan dalam masyarakat (*vulnerable groups*).

²⁷⁶ Daniel Fitzpatrick, “Disputes and Pluralism in Modern Indonesia Land Law”, in *Yale Journal of International Law*, vol. 22: (2005), hlm. 186-187.

Kedua, adanya perlakuan diskriminasi oleh negara kepada masyarakat adat yang dilakukan secara sistematis melalui berbagai paket kebijakan.²⁷⁷ Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya penyeragaman sistem pemerintahan desa (UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa) dan adanya empat persyaratan eksistensi masyarakat hukum adat yang sangat sentralistik.

Ketiga, eksistensi masyarakat adat oleh Pemerintah Indonesia diperlakukan secara diskriminatif dengan menggunakan logika deduktif empat persyaratan yang lebih banyak metode di atas meja daripada pendekatan empiris. Jika kebijakan pemerintah kolonial Belanda diskriminatif terhadap masyarakat adat maka mereka mengiris daging orang lain. Tetapi diskriminasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia merdeka adalah tindakan mengiris daging sendiri.²⁷⁸

Keempat, adanya kepentingan yang mendesak adalah memastikan posisi masyarakat adat dalam konfigurasi tata negara yang baru pasca pemberlakuan UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah oleh UU No 32 Tahun 2004. Inventarisasi dengan demikian membantu menemukan format sosial politik sistem pemerintahan daerah yang baru.

²⁷⁷ Kesimpulan Lokakarya Nasional Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Jakarta 14-15 Juni 2005 yang rumusan akhirnya disusun oleh Winarno Yudho (Mahkamah Konstitusi), Ansyari Thayib (Komnasham), Saafroedin Bahar (Komnasham), Subiyono (Depdagri), Bisariyadi (Mahkamah Konstitusi), Sandra Moniaga (HuMa), B. Steni (HuMa), Emil Kleden (AMAN), Hilmy Rosyida (Komnasham). Saafroedin Bahar, Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, (Jakarta: Komnasham, 2005), hlm. 111-135.

²⁷⁸ Satjipto Rahardjo, Hukum Adat Dalam Negara Kesatuan Modern Republik Indonesia, *Op. Cit.* hlm. 8.

c. UU No. 10 tahun 1992 tentang Kependudukan dan Keluarga Sejahtera.

Undang-undang ini menjamin sepenuhnya hak penduduk Indonesia atas wilayah warisan adat mengembangkan kebudayaan masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 6 huruf b menyatakan:

“Hak penduduk sebagai anggota masyarakat yang meliputi hak untuk mengembangkan kekayaan budaya, hak untuk mengembangkan kemampuan bersama kelompok, hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat, serta hak untuk melestarikan atau mengembangkan perilaku budayanya”.

d. UU No. 24 Tahun 1992 jo UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat 2 dari Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa:

“Penggantian yang layak diberikan kepada orang yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumberdaya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan dan atau ruang yang dapat membuktikan bahwa secara langsung dirugikan sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rancangan tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang. Hak tersebut didasarkan atas ketentuan perundang-undangan ataupun atas dasar hukum adat dan kebiasaan yang berlaku”.

e. UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menggantikan Undang-Undang No. 5 tahun 1967. Perlindungan masyarakat adat dalam UU No. 5 tahun 1967 juga sudah diakui, meskipun dengan redaksi yang berbeda. Pasal 17 dinyatakan bahwa:

“Pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas suatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-Undang ini”.

Selanjutnya di dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 5 tahun 1967, dinyatakan bahwa:

“Di dalam Pasal 2 dipergunakan istilah Hutan Negara, untuk menyebut semua hutan yang bukan merupakan Hak Milik. Dengan demikian pengertian, Hutan Negara itu mencakup pula hutan-hutan yang baik berdasarkan Peraturan Perundangan maupun Hukum Adat dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Penguasaan masyarakat hukum adat atas tanah tertentu yang didasarkan pada hukum adat, lazimnya disebut hak ulayat yang telah diakui dalam Undang-Undang Pokok Agraria sepanjang kenyataannya memang masih ada.”

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 67 UU No. 41 tahun 1999, menyatakan bahwa²⁷⁹:

Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:

- a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;

²⁷⁹ Pasal 67 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

- b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
- c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, telah diakui eksistensi masyarakat adat, akan tetapi pengakuan tersebut masih setengah hati dengan kalimat "...sepanjang menurut kenyataannya masih ada...". Ketentuan tersebut di atas dapat diartikan bahwa masyarakat hukum adat akan mempunyai hak sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui. Dengan kata lain, apabila dia tidak diakui, entah oleh siapa, maka ia tidak akan mempunyai hak.

Apabila dibandingkan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 setelah amandemen, maka ketentuan yang terdapat dalam UU Kehutanan tersebut menunjukkan adanya pengakuan yang tidak tegas.

f. UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam ketentuan Undang-undang tersebut, dinyatakan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah. Identitas budaya masyarakat hukum

adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.²⁸⁰

Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat

Eksistensi masyarakat adat beserta hak-haknya telah dijamin dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM yang menyebutkan masyarakat hukum adat, telah diakui dan dijamin secara utuh dengan persyaratan tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan. Ketentuan yang diatur dalam UU ini lebih maju dibandingkan dengan yang diatur dalam UUD 1945 setelah amandemen. Kemajuan UU ini dapat dilihat dengan ditetapkannya bahwa demi penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah. Selain itu adanya pengakuan dan perlindungan bagi identitas budaya

²⁸⁰ Pasal 6 UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

termasuk hak ulayat. Namun demikian, masih terdapat pernyataan setengah hati dengan ditentukannya "...selaras dengan perkembangan jaman". Ini berarti secara tidak langsung UU HAM juga menetapkan bahwa apa bila sudah tidak lagi selaras dengan perkembangan jaman maka hak tersebut tidak akan dilindungi lagi.

Pasal 6 UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, menyebutkan:

- 1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum masyarakat, dan Pemerintah.
- 2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 6 dinyatakan:

- 1) Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan.
- 2) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

g. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Pasal 43 UU UU No.21 tahun 2001 menyebutkan:

- 1) Pemerintah provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.
- 2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
- 3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

h. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 93 dinyatakan bahwa:²⁸¹

- “(1) Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.
- (2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”

²⁸¹ Pasal 93 UU No.22 tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan menurut penjelasan Ayat (1), istilah Desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti nagari, kampung, huta, bori, dan marga. Yang dimaksud dengan asal-usul adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya.

Dalam UU Pemerintahan Daerah, istilah nagari, kampung, huta, bori dan marga sudah diperkenalkan. Dengan kata lain, UU ini berusaha memperkenalkan kembali lembaga-lembaga adat yang selama ini tidak begitu dipedulikan. Namun demikian, dalam UU ini tidak ada terminologi tentang masyarakat adat atau masyarakat hukum adat. Sehingga dapat dikatakan bahwa UU ini juga tidak cukup digunakan sebagai payung untuk mengakui hak-hak dan keberadaan masyarakat adat, walaupun di penjelasan selanjutnya UU ini menunjuk Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen.

i. UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.

Dalam ketentuan Pasal 6 menyebutkan bahwa:

- (1) Sumberdaya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan sumberdaya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat dan adat setempat.

Selanjutnya dalam Pasal 7 menyebutkan bahwa:

“Hak guna air masyarakat hukum adat tetap diakui, sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan Peraturan Daerah setempat.”

- (4) Peraturan Pelaksanaan Untuk Perlindungan Hak Masyarakat Adat

3. Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah yang mengatur Hak Masyarakat Adat

Hak-hak masyarakat lokal juga dapat ditunjukkan berdasarkan beberapa peraturan pelaksanaan.

a. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut, mengatur Panitia Adjudikasi yang melakukan pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai suatu obyek hak antara lain dalam Penjelasan Pasal 8 huruf c, yang menyatakan:

”... memungkinkan dimasukkannya Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat/kepemilikan bidang-bidang tanah setempat dalam Panitia adjudikasi, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.”

Sedangkan dalam memberikan pedoman Pembuktian Hak Lama dalam Pasal 24 ayat 2 menyatakan:

”Dalam hal tidak atau tidak lagi bersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukti tertulis atau keterangan yang kadar kebenarannya diakui Tim Adjudikasi, pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, dengansyarat a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka, b) penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dilakukan dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh

masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak-pihak lainnya”.

b. PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.

Dalam ketentuan Pasal 27, dinyatakan bahwa:²⁸²

(1) Masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berdasarkan Peraturan Pemerintah ini diberikan hak memungut hasil hutan untuk memenuhi keperluan hidup sehari-hari.

(2) Pengambilan hasil hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan.

(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur oleh Menteri

Pengaturan mengenai masyarakat adat dalam PP ini masih sama rejimnya dengan UU No 41 tahun 1999, yaitu apabila masyarakat adat tidak diakui maka ia tidak mempunyai hak. PP ini seperti halnya dengan UU No 41 Tahun 1999 melakukan penyimpangan terhadap UUD 1945 setelah amandemen.

c. Keputusan Menteri kehutanan No. 251/Kpts-II/II/1993 tentang Ketentuan Hak Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat.

Pasal 1 Keputusan Menteri Kehutanan tersebut menyatakan bahwa:

²⁸² Pasal 27 PP No. 6 tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.

”Dalam Keputusan ini yang dimaksud dengan Hak Masyarakat Hukum adat adalah hak sekelompok masyarakat hukum adat tertentu yang masih ada untuk memungut hasil hutan baik kayu maupun non kayu dari areal Hak Pengusahaan Hutan”.

d. Keputusan Menteri Kehutanan No. 252 Tahun 1993 Tentang Kriteria dan Indikator Pengelolaan Hutan Lestari.

Dalam Keputusan Menteri tersebut, ditetapkan 29.000 ha kawasan hutan lindung dan produksi terbatas di Lampung yang berupa wanatani asli repong damar sebagai kawasan dengan tujuan istimewa. Hak pengelolaan diberikan kepada 16 masyarakat adat setempat. SK ini mengakui pola pengelolaan sumber daya hutan dalam bentuk wanatani asli oleh masyarakat adat Peminggir/Krui.

e. Peraturan Mendagri No. 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-Kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah.

Pasal 8 Peraturan Mendagri No. 3 tahun 1997, tersebut menyatakan bahwa:

”Lembaga adat berkedudukan sebagai organisasi permusyawaratan / permufakatan kepala adat / pemangku adat / tetua adat dan pemimpin / pemuka-pemuka adat lainnya yang berada di luar susunan organisasi pemerintah di Provinsi daerah Tk I, Kabupaten / Kotamadya Daerah Tk II, Kecamatan dan / atau Desa / Kelurahan.”

Sedangkan Pasal 9 menyebutkan:

”Lembaga adat mempunyai hak dan wewenang sebagai berikut: a). mewakili masyarakat adat keluar, yakni dalam hal-hal yang menyangkut dan mempengaruhi adat, b). mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih baik, c). menyelesaikan

perselihan yang menyangkut perkara-perkara adat.” Peraturan ini mengakui bahwa masyarakat hukum adat merupakan suatu badan hukum diluar struktur pemerintahan yang dapat melakukan hubungan dengan pihak luar dan ke dalam, mengelola harta kekayaannya termasuk sumber daya alamnya serta mengatur sanksi-sanksi atas pelanggaran.”

f. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan.

Dalam Pasal 1 butir 7, dinyatakan bahwa masyarakat setempat adalah kelompok-kelompok orang warga negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam atau sekitar hutan dan memiliki ciri sebagai suatu komunitas, baik oleh karena kekerabatan, kesamaan mata pencaharian yang berkait dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal bersama, maupun oleh karena faktor ikatan komunitas lainnya.²⁸³

Ketentuan dalam Pasal tersebut, tidak secara eksplisit mengatur mengenai masyarakat adat baik dalam hal pengakuan maupun pemberian hak kepada masyarakat adat untuk mengelola hutan. Tetapi apabila dicermati dari poin-poin pengertian yang diatur dalam pasal tersebut dapat dikatakan bahwa pengertian tersebut juga mencakup masyarakat adat. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa masyarakat adat telah diakui segala hak yang mengikutinya. Apalagi dalam peraturan ini tidak ada satupun pasal yang memuat pengaturan mengenai masyarakat adat. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa SK menteri ini tidak konsisten dengan UUD 1945.

²⁸³ Pasal 1 butir 7 Keputusan Menteri Kehutanan No. 677/Kpts. II tahun 1998 tentang Hutan Kemasyarakatan.

g. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat.

Dalam Pasal 1 yang dimaksud dengan:

- 1) Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.
- 2) Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.
- 3) Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.²⁸⁴

Selanjutnya dalam Pasal 2, dinyatakan bahwa:²⁸⁵

- (1) Pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat.

²⁸⁴ Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

²⁸⁵ Ibid., Pasal 2.

(2) Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :

- a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.

4. Peraturan Daerah Yang Melindungi Masyarakat Adat

Masyarakat Hukum adat yang tersebar di wilayah Indonesia mencapai 20.000 kelompok. Dari jumlah tersebut, yang baru terdata oleh Komisi

Nasional Hak Asasi Manusia sebanyak 6300 kelompok di wilayah Aceh, 700 kelompok di wilayah Sumatera dan 1000 kelompok di wilayah Bali.²⁸⁶

Sebagai contoh, berikut ini dapat dikemukakan tiga Masyarakat Hukum Adat yang telah disahkan dengan Peraturan Daerah (Perda) atau Keputusan Bupati, yaitu Peraturan daerah (Perda) Kabupaten Kampar Riau No. 12 tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat, Peraturan daerah (Perda) No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy di Wilayah Banten, dan Keputusan Bupati Merangin No. 287 Tahun 2003 tentang Pengukuhan Kawasan Bukit Tapanggang sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk Kecamatan Sungai Manau Kabupaten Merangin.²⁸⁷

Contoh adanya Peraturan Daerah yang mengatur perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Kampar Riau dapat dilihat dalam Ketentuan Umum, Pasal 1 g Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Riau No. 12 Tahun Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat menyatakan, bahwa Masyarakat Adat adalah suatu kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang memiliki harta ulayat secara turun-temurun di daerah, berbentuk persukuan, nagari, perbatinan, desa, kepenghuluan dan kampung. Selanjutnya Pasal 1 h menyatakan, bahwa Hak Tanah Ulayat merupakan salah satu harta milik bersama suatu masyarakat adat, yang mencakup suatu kesatuan wilayah

²⁸⁶ S. James Anaya. *Indigenous Peoples in International Law*, (New York: Oxford University Press, 1994), hlm. 89.

²⁸⁷ Herman Slaats, Erman Rajagukguk, Nurul Ilmiyah, Akhmad Safik, *Masalah Tanah Di Indonesia Dari Masa Ke Masa*, (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 22.

berupa lahan pertanahan, tumbuhan yang hidup secara liar dan binatang yang hidup liar di atasnya.

Sedangkan Pasal 2 menyebutkan, bahwa:

- 1) Hak Tanah Ulayat dan Hak-Hak serupa dari masyarakat Hukum Adat sepanjang hak serupa menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa menurut ketentuan Hukum Adat yang berlaku di setiap tempat.
- 2) Fungsi Hak Tanah Ulayat adalah untuk meningkatkan kesejahteraan anggota persekutuan dan masyarakat yang bersifat sosial dan ekonomis.

Selanjutnya Pasal menyatakan sesuai dengan maksu Pasal 2 Peraturan Daerah ini, dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Agar Tanah Ulayat menjadi produktif dapat diberikan hak pola kemitraan pada Pihak Ketiga
- b. Untuk memenuhi maksud ayat (1) pasal ini dilakukan musyawarah pemangku adat setempat dan anggota persekutuan masyarakat adat sesuai dengan ketentuan Hukum Adat setempat.
- c. Kesepakatan kedua belah pihak dibuat di hadapan Pejabat yang berwenang untuk melakukan perjanjian-perjanjian sebagaimana dimaksud pada point a di atas.
- d. Perbuatan berupa mentelantarkan atau tidak memanfaatkan Hak Tanah Ulayat berturut-turut selama 3 (tiga) tahun yang dilakukan oleh pihak-pihak sebagaimana tercantum pada pasal ini, dikenakan sanksi adat berdasarkan Hukum Adat yang berlaku berupa pencabutan hak untuk

penggunaan atau pemanfaatan Hak Tanah Ulayat dan dapat diberikan sanksi tambahan sesuai dengan Ketentuan Adat yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 4 menyatakan bahwa Pemangku Adat memegang atau menguasai Tanah Ulayat tidak dapat mengalihkan atau melepaskan haknya kepada pihak lain kecuali telah ditentukan bersama berdasarkan musyawarah persekutuan adat sesuai adat istiadat setempat. Pasal 5 menjelaskan bahwa:

- 1) Kerapatan Adat merupakan satu-satunya lembaga permusyawaratan tertinggi yang mengatur tentang penggunaan dan atau pemanfaatan serta pemindahan kepemilikan Tanah Ulayat.
- 2) Ketetapan Kerapatan Adat merupakan suatu hasil kesepakatan musyawarah bersama seluruh anggota Kerapatan Adat.
- 3) Ketetapan Kerapatan adat sebagaimana tersebut pada ayat (2) merupakan suatu ketentuan hukum yang mengikat bagi setiap warga masyarakat adat.

Dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Daerah ini menyatakan Hak Penguasaan Tanah Ulayat dibuat atas nama Gelar pemangku Adat yang berhak untuk itu sesuai dengan ketentuan Hukum Adat setempat. Ayat (2) menyebutkan sertifikasi Hak Kepemilikan Tanah Ulayat diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang hak ulayat dan masyarakat hukum adat juga terjadi di beberapa daerah di Indonesia lainnya, seperti: Perlindungan masyarakat lokal di Kabupaten Merangin tentang Hutan Adat

dan Masyarakat adat diatur dalam Keputusan Bupati Merangin No. 287 Tahun 2003 tentang pengukuhan Kawasan Bukit Tapanggung sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum adat Desa Guguk Kecamatan Sungai Manau Kabupaten Merangin.

Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk sebagaimana dimaksud dikelola oleh Masyarakat Adat Desa Guguk dengan ketentuan Hukum Adat yang berlaku di Desa Guguk dan telah dituangkan dalam Piagam Kesepakatan pemeliharaan dan Pengelolaan Hutan Adat Desa Guguk Kecamatan sungai Manau Kabupaten Merangin sebagaimana terlampir dalam keputusan ini dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Dalam pengelolaan Hutan adat Desa Guguk sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan oleh Kelompok Pengelola yang ditetapkan dengan Keputusan Bersama Lembaga Adat Desa Guguk, BPD dan Kepala Desa Guguk.

Pengelola wajib melaporkan pengelolaan Hutan Adat sebagaimana dimaksud di atas kepada Bupati Merangin melalui Camat Kecamatan Sungai Manau setiap tahunnya dengan tembusan kepada Dinas Kehutanan dan pengembangan Sumberdaya Hayati Kabupaten Merangin sebagai instansi yang melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan Hutan Adat Desa Guguk.

Apabila Pengelolaan Hutan Adat Guguk menyimpang dari aturan perundang-undangan yang berlaku ataupun bertentangan dengan

kepentingan nasional serta menyimpang dari Piagam Kesepakatan sebagaimana dimaksud di atas maka keputusan ini dapat dibatalkan. Keberadaan masyarakat adat dalam Peraturan daerah (Perda) menjadi sangat penting karena Pasal 203 ayat (3) dan Penjelasan Pasal 204 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara implisit menyebutkan, bahwa keberadaan Masyarakat Hukum Adat diakui bila telah ditetapkan oleh Peraturan daerah. Apabila tidak ditetapkan dengan Peraturan daerah, maka mereka hanya berstatus sebagai masyarakat Hukum Adat secara sosial dan tidak memiliki kedudukan secara hukum.²⁸⁸

Pemerintah Daerah Propinsi Kalimantan Tengah juga telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kalimantan Tengah Nomor 8 Tahun 2003 yang mengatur tentang Penataan Ruang Wilayah Propinsi Kalimantan Tengah yang telah mengakomodir akan hak ulayat masyarakat hukum adat. Peraturan Daerah ini adalah sebagai dasar Pemerintah Daerah dalam pemanfaatan hutan untuk kepentingan investasi perkebunan, pertambangan dan kehutanan. Di dalam perjalannya Perda ini menjadi pertentangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tentang kewenangan pemberian izin dan kepastian kawasan hutannya.

5. Hak Masyarakat Asli Dalam Konvensi Internasional

Selain di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia perlindungan hak masyarakat asli juga diakomodir di dalam hukum Internasional. Sebelumnya perlindungan hak masyarakat asli sudah

²⁸⁸ Herman Slaats, dkk, Op Cit., hlm.29.

dicantumkan dalam Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia 1948, meskipun belum secara tegas menentukan tentang perlindungan hak masyarakat asli. Disamping itu perlindungan masyarakat asli juga telah dicantumkan dalam beberapa Konvensi Internasional yaitu Hak Sipil dan Politik, Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta Konvensi ILO.

a. *Universal Declaration of Human Rigths Tahun 1948* Belum Secara Tegas Menentukan Masyarakat Asli

Hak masyarakat lokal dapat dilacak pada masa awal periode kolonial, ketika para misionaris dan cendekiawan yang tertarik mencoba untuk memastikan bahwa masyarakat asli di daerah kolonial pada masa itu terlindungi dari tindakan-tindakan para pendatang dan orang-orang yang ingin memperoleh akses tanah, sumberdaya alam dan menjadikan mereka tenaga kerja. Satu hal menarik sehubungan dengan akses atas sumber daya alam adalah “Sekolah Hukum Internasional Spanyol” pada abad kelimabelas, dimana para pengikutnya, terutama pendirinya *Fransisco de Victoria*, mengkritik cara para penjajah Spanyol dan kolonialisnya dalam merebut tanah dan hak-hak orang Indian yang dijadikan tenaga kerja. Memperkuat pentingnya esensi kemanusiaan suku Indian di belahan barat, sekolah ini menegaskan bahwa Suku Indian memiliki kekuatan otonomi orisinil dan berhak atas tanah, dimana orang-orang Eropa harus menghormatinya²⁸⁹. Praktek-praktek kenegaraan, isu mengenai pengrusakan terhadap masyarakat lokal dan perubahan cara hidup mereka

²⁸⁹ S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1996), .hlm. 10.

didiskusikan di Parlemen Inggris pada abad 18 dan 19, terutama selama debat-debat mengenai perbudakan. Pemerintah Amerika melakukan perjanjian dengan masyarakat asli, sesuatu yang mengindikasikan pengakuan tak langsung kedaulatan masyarakat asli²⁹⁰.

Bank Dunia telah mengadaptasi Petunjuk Pelaksanaan (*Operational Directive*), yang secara khusus memberi perhatian dengan pengakuan terhadap sistem adat atas kepemilikan tanah di proyek-proyek binaannya. Setelah sebuah proses draf panjang oleh Kelompok Kerja tentang Populasi Masyarakat Asli, maka “Draf Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Asli” sekarang sedang berada dalam pertimbangan oleh Komisi Hak Asasi Manusia, dan diharapkan dapat diadopsi oleh Majelis Umum PBB. Apabila draf ini telah diterima, maka akan menjadi sebuah prestasi yang penting dan titik awal yang signifikan di bidang penentuan standar oleh PBB berkenaan dengan hak-hak masyarakat lokal. Hal ini jugalah yang menjadi alasan bagaimana praktek hak asasi manusia di PBB, deklarasi seperti ini biasanya diikuti dengan konvensi yang berhubungan dengan subyek tersebut.²⁹¹

Perbincangan mengenai masyarakat asli di tingkat internasional tidak berhenti sampai abad tersebut. Istilah “masyarakat asli” digunakan untuk pertama kali pertemuan internasional pada Konfrensi Berlin tahun 1884-1885, tapi konsepnya berbeda dari apa yang dipahami sekarang ini. Istilah

²⁹⁰ Pada 100 tahun keberadaannya, Amerika Serikat membuat lebih dari 370 kesepakatan dengan Bangsa Indian Amerika. G. Alfredsson, “ Treaties with Indigenous Populations”, in *Encyclopedia of International Law*, vol. 2, 1995, hlm. 951.

²⁹¹ Sandra Moniaga, *Hak Masyarakat Adat dan Masalah Serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Jakarta: HUMA, 2003), hlm.24.

ini dipakai terhadap populasi asli di Afrika yang berada dibawah dominasi kolonial kekuatan besar, yang membedakan mereka dari rakyat atau orang-orang dari bangsa yang menjajah mereka²⁹².

Pada akhir Perang Dunia I, sebuah doktrin yang dikembangkan berdasar pada konsep “perwalian,” sebagaimana dalam praktek Liga Bangsa-Bangsa. Pasal 22 dari Kovenan Liga Bangsa-Bangsa berhubungan dengan “orang-orang yang belum mampu untuk berdiri sendiri pada kondisi dunia modern yang berat” dan memandang dalam “kemampuan dan perkembangan” mereka, sebuah “peradaban luhur”. Ketika membawa ide perwalian ini, Pasal 23 dari kovenan tersebut mengharuskan para anggota dari Liga untuk menganggap sebagai “tugas positif” untuk “berusaha agar tercipta perlakuan yang adil terhadap masyarakat asli dari wilayah yang berada di bawah wewenang mereka”.

Piagam PBB tidak memberikan perhatian pada permasalahan dan hak-hak masyarakat asli. Pasal 73 Piagam PBB tidak mengatur secara tegas tentang pengertian masyarakat asli. Meskipun sejak awal piagam PBB tidak menyinggung langsung masalah masyarakat asli, piagam ini telah memikul beberapa kebijakan yang berhubungan dengan ‘nasib’ dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat asli/lokal. Strategi utama dari PBB dan badan-badan multilateral lainnya sehubungan dengan kondisi

²⁹²Erica-Irene Daes, *Standar Setting Activities: Evolution of Standars Concerning the Rights of Indigenous People*, UNHCR Journal 13, 2 Agustus 1996 (Journal on-line): available from <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/E.CN.4.Sub.2.AC.4.1996>.

masyarakat asli telah dijalankan untuk mempelajari kondisi mereka, dengan beberapa strategi.

Pada tahun 1949, Majelis Umum PBB menetapkan bahwa ECOSOC dengan bantuan dari berbagai badan-badan khusus lainnya dan dari Institut Inter-Amerika, haruslah mengadakan penelitian mengenai kondisi masyarakat asli di Amerika. Pemerintah Amerika Serikat berusaha mencegah dilakukannya studi ini, karena mereka tidak mau menerima kritikan dari anggota PBB lainnya²⁹³. Baru tahun 1970-an dan awal 1980 PBB dapat mengadakan penelitian ini dan memperoleh informasi detail mengenai permasalahan masyarakat asli.

Pada tahun 1971, PBB memerintahkan Komisi PBB untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas (*UN Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*) untuk menjalankan studi tentang “Masalah Diskriminasi Terhadap Masyarakat Asli (Lokal)”. Hasil dari studi ini adalah laporan multi volume oleh reporter khusus Jose Martinez Cobo²⁹⁴. Studi ini menggabungkan banyak data tentang masyarakat asli (lokal) di seluruh dunia, dan membuat sebuah laporan berdasarkan atas laporan tertulis yang diberikan oleh pemerintah dan masyarakat asli (lokal), dan akhirnya menerbitkan seri penemuan dan rekomendasi yang secara umum mendukung tuntutan

²⁹³ Nathan Lerner, “The 1989 ILO Convention on Indigenous Population: New Standards?,” *Journal of Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 20,(1991): hlm. 229.

²⁹⁴ Jose Martinez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7&Add: hlm. 1-4.

masyarakat asli (lokal). Laporan ini akhirnya menjadi referensi standar untuk diskusi tentang masyarakat asli pada sistem PBB dan terus digunakan dan dirujuk pada sistem aktivitas PBB sekarang ini. Lebih lanjut, laporan ini mengawali pola pengumpulan data dan kerja evaluasi dengan tema tersebut oleh para ahli yang bekerja atas sponsor organisasi-organisasi internasional²⁹⁵.

Tahun 1989, Miquel Alfonso Martinez ditunjuk sebagai Reporter Khusus untuk Studi tentang perjanjian, persetujuan dan pengaturan-pengaturan konstruktif lainnya antara Negara dan masyarakat lokal. Pada tahun 1992, reporter khusus lainnya, Erica Irene Daes ditunjuk dengan mandat untuk mengambil studi tentang perlindungan budaya dan kekayaan intelektual masyarakat lokal²⁹⁶. Studi ini diberi judul “Studi tentang perlindungan warisan masyarakat lokal”, berikut dengan prinsip-prinsip dan petunjuk untuk perlindungan warisan masyarakat asli. Laporan ini dimasukkan oleh Reporter Khusus ke sub-komisi pada tahun 1995. Erica-Irene Daes, kemudian ditunjuk kembali sebagai Reporter Khusus untuk mengadakan “Studi tentang Masyarakat Lokal dan Hubungannya dengan

²⁹⁵ UN General Assembly, “*Review of the Existing Mechanisms, Procedures and programmes within the United Nations concerning Indigenous Peoples*”, *Report of the Secretary General to the General Assembly*, U.N. Doc.A/51/493.

²⁹⁶ Pada tahun 1996, laporan perkembangan ketiga dari studi ini telah diserahkan oleh reporter khusus. Lihat UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/23. Selama tahun 1997, Komisi telah meminta reporter khusus untuk menyerahkan laporan akhirnya. Lihat Keputusan dari Komisi Hak-Hak Asasi Manusia 1997/113.

Tanah”, dan pada tahun 1997, dia memasukkan laporan pendahuluannya tentang masalah tersebut²⁹⁷.

Kebijakan-kebijakan lain dan aksi yang dilaksanakan oleh PBB adalah membentuk dua kelompok kerja. Pendeklarasian Dekade Internasional untuk Masyarakat Asli Dunia pada saat PBB mengadakan seminar dan workshop tentang masalah-masalah masyarakat lokal dan menyediakan program beasiswa bagi masyarakat lokal untuk training dan kerja praktek tentang hak asasi manusia dan sistem-sistem di PBB²⁹⁸, dan sekarang sedang dipertimbangkan pembentukan sebuah forum permanen untuk masyarakat asli.²⁹⁹

Pada tahun 1982, PBB membentuk Kelompok Kerja tentang Populasi Masyarakat Asli (*Working Group on Indigeneous Populations*) untuk meninjau kembali perkembangan-perkembangan menyangkut peningkatan dan perlindungan hak asasi manusia dan kemerdekaan fundamental populasi masyarakat lokal, termasuk informasi yang diminta oleh Sekretaris Jendral setiap tahun, dan untuk memberikan perhatian khusus bagi perubahan standar berkaitan dengan hak-hak masyarakat asli.³⁰⁰ Pekerjaan utama dari kelompok kerja ini adalah persiapan Draf Deklarasi PBB tentang

²⁹⁷ Erica-Irene Daes, *Indigeneous Peoples and their Relationship to Land*, Preliminary working paper, 1997; See UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/17

²⁹⁸ Dekade Internasional dari Masyarakat Asli Dunia telah diproklamirkan oleh Majelis Umum pada 10 Des. 1994 (GA Res. 48/163). Untuk membiayai proyek dan program selama dekade dan memperkokoh kerja sama internasional untuk solusi dari masalah yang dihadapi oleh masyarakat asli, majelis umum pada tahun 1995 menetapkan dana suka rela untuk Dekade Internasional dari Masyarakat Asli Dunia.

²⁹⁹ Lihat, Laporan dari lokakarya kedua pada forum tetap untuk masyarakat asli dalam sistem PBB, UN Doc. E/CN.4/1998/11 and Add. 1-3

³⁰⁰ *Ibid.*

Hak-Hak Masyarakat Asli (Lokal). Selama proses pertimbangan pada Kelompok Kerja ini, terutama selama proses penyusunan draf, Kelompok Kerja ini mempersilahkan pada negara-negara, masyarakat lokal dan pihak-pihak lainnya untuk berdialog dalam sebuah dialog multilateral tentang muatan spesifik norma-norma berkenaan dengan masyarakat lokal dan hak-hak mereka. Kelompok Kerja ini telah menjadi forum internasional utama menyangkut masalah masyarakat lokal dan menawarkan sebuah platform bagi proposal-proposal sesuai dengan kebijakan PBB. “Dengan memasukkan komentar dan proposal dari masyarakat lokal selama lebih sepuluh tahun, kelompok kerja ini telah memberikan arti penting bagi masyarakat lokal untuk meningkatkan konsep mereka sendiri tentang hak-hak mereka di arena internasional”³⁰¹

Proses draf deklarasi pada Kelompok Kerja ini selesai pada tahun 1993³⁰². Pada tahun 1994, induk kelompok kerja ini, Sub-Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas, mengadopsi draf ini dan menyerahkannya ke Komisi Hak Asasi Manusia PBB³⁰³.

Melalui resolusi No. 32 tahun 1995 tanggal 3 Maret 1995 memutuskan, “untuk membentuk, atas dasar prioritas sebuah kelompok kerja tanpa kesimpulan dari Komisi Hak Asasi Manusia dengan tujuan

³⁰¹ James Anaya, *Op. Cit.*, hlm. 52.

³⁰² Draft final diterbitkan dalam sebuah lampiran pada Laporan Kelompok Kerja tentang Masyarakat Asli pada Sesi ke Sebelas, UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29, Annex 1 (1993)

³⁰³ Draft ini diadopsi tanpa perubahan oleh Sub-Komisi pada resolusinya 1994/45 pada tanggal 26 Agustus 1994. Draft deklarasi ini kemudian ditaruh pada lampiran resolusi sub-komisi sebagai “Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, UN Doc. E/CN.4/1995/2, E/CN.4/Sub.2/1994/56, at 105 (1994)

tunggal memaparkan draf deklarasi”, dengan mempertimbangkan draf yang dimasukkan oleh sub-komite dengan judul “draf Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Lokal” untuk pertimbangan dan adopsi oleh Majelis Umum dalam Dekade Masyarakat Lokal Dunia tingkat Internasional³⁰⁴. Pemaparan dari draf ini di komisi, yaitu kelompok kerja Komisi, mungkin mengambil waktu yang cukup lama, dan mungkin akan dipengaruhi terutama oleh adanya kepentingan negara, karena para anggota Komisi tersebut mewakili negara mereka. Partisipasi besar dari masyarakat asli pada proses pembuatan draf pada kelompok kerja ini, bagaimanapun, akan disambut. Untuk maksud ini lampiran resolusi Komisi 1995/32 di atas membentuk sebuah prosedur untuk “organisasi masyarakat asli” agar diakui berpartisipasi pada kelompok kerja draf dari komisi³⁰⁵.

Selama hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam menjadi bagian dari jenis-jenis hak kepemilikan, Pasal 17 Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia haruslah dijadikan referensi pertama. Pasal ini menetapkan bahwa“(1) *Semua orang memiliki hak untuk memiliki properti sendiri atau bersama pihak lain; (2) Tidak ada yang boleh sewenang-wenang merampas properti ini*”. Pernyataan pada pasal 17 adalah luas dan komprehensif; dia berlaku

³⁰⁴ Resolusi Komisi Hak Asasi Manusia, 1995/32 tanggal 3 Maret, 1995

³⁰⁵ Akses pada waktu proses penyusunan draf di Komisi, mungkin terbuka lebih sedikit bagi masyarakat asli, karena mereka harus diakreditasi terlebih dahulu untuk berpartisipasi (Lihat Commission on Human Rights resolution 1996/38). Hal ini bukanlah kasus yang terjadi pada Kelompok Kerja, dimana secara virtual orang atau kelompok masyarakat asli diijinkan untuk berpartisipasi dalam penyusunannya.

baik dalam bentuk individual maupun kolektif dari kepemilikan properti³⁰⁶. Oleh karena itu, suatu hak kolektif dari properti, termasuk hak atas tanah dan sumberdaya alam, mempunyai peraturan sebagai suatu landasan legal. Hal ini sangat penting dalam memandang hak-hak pribumi terhadap lahan dan sumberdaya alam sejak sifat kolektif dari hak-hak mereka atas tanah dan sumberdaya alam menjadi sangat signifikan. Usaha perlindungan terhadap hak pada pasal 17 tidak mutlak, dalam arti bahwa seseorang dapat dicabut hak milik propertinya, asalkan hal tersebut dilakukan sesuai proses hukum, tanpa diskriminasi dan kompensasi yang adil³⁰⁷.

“Instrumen hak asasi manusia telah menjaga hak atas budaya, tetapi tidak memberikan definisi tentang konsep ”budaya”. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, memberikan definisi itu pada pasal 27. paragraf 1 dari pasal tersebut menjaga hak “kebebasan untuk berpartisipasi pada kehidupan berbudaya”, dan “untuk berbagi dalam kemajuan ilmu pengetahuan dan manfaatnya”.

Inti dari hak untuk berpartisipasi pada kehidupan berbudaya tersebut mencakup sejumlah aspek, seperti: hak untuk menunjukkan kebudayaan seseorang; menghargai kebudayaan orang lain, integritas dan dinamismenya; persamaan akses; menghormati prinsip-prinsip non-diskriminasi; dan perlindungan dan pengembangan budaya yang diikutinya³⁰⁸.

³⁰⁶ Catarina Krause and Gudmundur Alfredsson, “Article 17” in Gudmundur Alfredsson and Asbjorn Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, 1999. hlm. 364.

³⁰⁷ Catarina Krause and Gudmundur Alfredson, Op. Cit., hlm. 364

³⁰⁸ Ragna Adalsteinsson, and Pall Thorhallson, “Article 27”, in Gudmundur Alfredsson and Asbjorn Eide (eds.), *The Universal Declaration of human Rights: A Common Standard of Achievement*, 1999.

b. Covenan Internasional 1966 Memperluas Perlindungan Hak Masyarakat

Kovenan Internasional Tahun 1966 yang memperluas perlindungan hak hak masyarakat mengharuskan negara-negara untuk mengambil tindakan positif untuk melindungi individu-individu dari diskriminasi. Hal tersebut, seperti telah dinyatakan oleh Alfredsson, “orang-orang yang merupakan bagian dari minoritas dan masyarakat asli akan memperoleh keuntungan dari kesetaraan kenyamanan dan peraturan-peraturan yang non-diskriminatif³⁰⁹”.

Komite Hak Asasi Manusia telah memberi pernyataan bahwa prinsip non-diskriminatif di Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik membutuhkan partisipasi negara untuk tidak hanya mengambil tindakan perlindungan, tapi juga *affirmative action* dalam upaya untuk menjamin kenyamanan positif dari persamaan hak. *Affirmative action* mengharuskan negara-negara untuk membuat perbedaan perlakuan, meski demikian, sewaktu Komite Hak Asasi Manusia mengamati, “tidak semua perbedaan perlakuan akan mengakibatkan diskriminasi, jika kriteria untuk perbedaan tersebut beralasan dan jika tujuannya adalah untuk mencapai sebuah tujuan yang sah³¹⁰”.

Haruslah diperhatikan bahwa prinsip non-diskriminasi yang diberikan pada instrumen-instrumen di atas berlaku untuk keuntungan individual terhadap hak-hak yang dimaksud. Adalah jelas dari

³⁰⁹ Alfredsson, Gudmundur, “Group Rights, Preferential Treatment and The Rule Law, “ Paper Presented to The *Law & Society Trust Consultation on Group & Minority Rights*, 1995, hlm.5.

³¹⁰ Komite Hak Asasi Manusia, General Comment 18: Non-Discrimination, 10/11/89, hlm.10-13.

perkataan dari instrumen tersebut: “setiap orang...” Atau “semua orang...” Dapat dimengerti, karena hampir semua hak-hak yang dimajukan oleh instrumen-instrumen tersebut adalah hak-hak individu. Bagaimanapun, melihat dari perlindungan masyarakat asli sebagai kelompok, standar-standar persamaan perlakuan dan non-diskriminatif di atas gagal.

Sedangkan dalam dua kovenan dimana tidak terdapat peraturan pada hak atas properti, hak dilindungi dengan instrumen-instrumen non-diskriminasi. Dalam Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik itu sendiri, hak atas properti, seperti hak lainnya, secara “tidak langsung” dilindungi dalam pasal 26. “sebagai suatu ketentuan non-diskriminasi yang berdiri sendiri, ketentuan ini memberikan perlindungan dari diskriminasi dalam menikmati seluruh hak-hak, termasuk hak atas properti, meskipun hak atas properti tidak diketahui sebagai hak spesifik dalam konvensi tersebut³¹¹. Konvensi Internasional Ras dan Non-Diskriminasi seperti halnya konvensi dalam menghilangkan semua bentuk diskriminasi terhadap wanita, juga melindungi hak atas properti dari perlakuan diskriminasi dan segala bentuk yang serupa. Jadi, pasal 5 menjamin hak-hak setiap orang atas persamaan hukum tanpa membedakan ras, warna kulit atau bangsa atau asal suku, termasuk fasilitas atas “hak untuk memiliki sendiri properti seperti layaknya memiliki property bersama-sama”, dan “hak untuk mewarisi³¹²”.

Komite Hak Asasi Manusia, pada komentar umumnya Pasal 27 Konvensi Internasional Hak sipil dan Politik, mengamati pentingnya

³¹¹ *Ibid., hlm. 372*

³¹² Pasal 5 (d) Konvensi ILO No.169

hubungan masyarakat asli, dan merupakan hak mereka untuk itu, dengan tanah dan sumberdaya alam, dalam manifestasi dan pelaksanaan hak-hak budaya mereka³¹³. Bagaimanapun, program-program yang berkaitan dengan sumberdaya alam dalam banyak kasus telah merusak budaya masyarakat asli. Relokasi akibat penggunaan tanah mereka, telah mencabut mereka dari setting budaya mereka. Industri minyak, tambang dan penebangan hutan telah menghancurkan budaya mereka dan mengorbankan budaya dan kesucian tempat mereka dan menurunkan kualitas lingkungan mereka.

Pasal 27 dari Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik menjaga hak atas budaya dengan rujukan khusus terhadap minoritas. Pasal ini menyebutkan “*[D]i negara-negara yang memiliki etnis, agama atau bahasa minoritas, individu yang masuk dalam minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya, pada komunitas dengan anggota lain dalam kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka, untuk menyatakan dan mempraktekkan agama mereka, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.*” Adalah penting untuk memperhatikan bahwa selama masyarakat asli “jumlahnya kurang dari setengah dari populasi negara, mereka dapat memberikan menggunakan hak minoritas jika mereka mau, seperti dibuktikan oleh kerangka hukum Komite Hak Asasi Manusia dibawah

³¹³ Human Rights Committee, General Comment 23L Ther Rights of Minorities (Article 27): 08/04/94.

pasal 27.³¹⁴” Bagaimanapun, “hak fungsi minoritas sebagai standar minimum yang diperlukan dalam perlakuan kelompok-kelompok masyarakat asli. Sebuah lingkungan internasional yang lebih ekspansif, lebih berfungsi terhadap keuntungan masyarakat asli haruslah dicapai.³¹⁵”

Pasal 27 dibentuk dalam cara yang negatif seperti kemerdekaan dari intervensi tidak boleh disangkal, bahwa tindakan positif oleh negara juga diperlukan untuk melindungi identitas sebuah minoritas dan hak-hak dari anggotanya³¹⁶.

Pasal 27 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, menunjukkan dirinya dalam berbagai bentuk, termasuk jalan hidup tersendiri yang diasosiasikan dengan penggunaan sumberdaya tanah. Sehingga hak atas kebudayaan mungkin memasukkan aktivitas tradisional seperti menangkap ikan, berburu, pertanian dan hak untuk hidup di alam³¹⁷.

Hak untuk tidak di-diskriminasi berhubungan dengan persamaan hak di hadapan hukum. Sebagai konsep fundamental pada hak asasi manusia, kedua prinsip ini telah dijamin dalam beberapa instrumen, seperti *Universal Declaration of Human Rights* (Pasal 2 dan 7), Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (Pasal 2 dan 7), Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Pasal 2 ayat

³¹⁴ Gudmundur Alfredsson, “Indigenous Peoples and Autonomy”, in Suksi, M (ed.), *Autonomy: Application and Implications*, 1998, hlm.126.

³¹⁵ Thornberry, dalam Enny Soeprapto, *Instrumen Hukum Internasional Mengenai Hak Minoritas dan Masyarakat Hukum Adat*, (Jakarta: Komnas HAM, 2005), hlm. 13

³¹⁶ Human Rights Committee, dalam *Ibid.*, hlm. 15.

³¹⁷ *Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985) dan *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada* (Communication No. 167/1984).

(2) dan (3) dan Pasal 3) dan Konvensi tentang Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi Ras.”

Komite Hak Asasi Manusia telah memberi pernyataan bahwa prinsip non-diskriminatif di Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik membutuhkan partisipasi negara untuk tidak hanya mengambil tindakan perlindungan, tapi juga *affirmative action* dalam upaya untuk menjamin kenyamanan positif dari persamaan hak. *Affirmative action* mengharuskan negara-negara untuk membuat perbedaan perlakuan, meski demikian, sewaktu Komite Hak Asasi Manusia mengamati, “tidak semua perbedaan perlakuan akan mengakibatkan diskriminasi, jika kriteria untuk perbedaan tersebut beralasan dan jika tujuannya adalah untuk mencapai sebuah tujuan yang sah³¹⁸

“Haruslah diperhatikan bahwa prinsip non-diskriminasi yang diberikan pada instrumen-instrumen di atas berlaku untuk keuntungan individual terhadap hak-hak yang dimaksud. Adalah jelas dari perkataan dari instrumen tersebut: “setiap orang....” Atau “semua orang....” Dapat dimengerti, karena hampir semua hak-hak yang dimajukan oleh instrumen-instrumen tersebut adalah hak-hak individu. Bagaimanapun, melihat dari perlindungan masyarakat asli sebagai kelompok, standar-standar persamaan perlakuan dan non-diskriminatif di atas gagal.”

Sedangkan dalam dua kovenan dimana tidak terdapat peraturan pada hak atas properti, hak dilindungi dengan instrumen-instrumen non-diskriminasi. Dalam Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik itu sendiri, hak atas properti, seperti hak lainnya, secara “tidak langsung”

³¹⁸ Komite Hak Asasi Manusia, General Comment 18: Non-Discrimination, 10/11/89, hlm.10-13.

dilindungi dalam pasal 26. “sebagai suatu ketentuan non-diskriminasi yang berdiri sendiri, ketentuan ini memberikan perlindungan dari diskriminasi dalam menikmati seluruh hak-hak, termasuk hak atas properti, meskipun hak atas properti tidak diketahui sebagai hak spesifik dalam Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik³¹⁹. Konvensi Penghapusan Diskriminasi Ras seperti halnya konvensi dalam menghilangkan semua bentuk diskriminasi terhadap wanita, juga melindungi hak atas properti dari perlakuan diskriminasi dan segala bentuk yang serupa. Jadi, pasal 5 dari Konvensi Penghapusan Diskriminasi Ras menjamin hak-hak setiap orang atas persamaan hukum tanpa membedakan ras, warna kulit atau bangsa atau asal suku, termasuk fasilitas atas “hak untuk memiliki sendiri properti seperti layaknya memiliki property bersama-sama”, dan “hak untuk mewarisi³²⁰”.

Komite Hak Asasi Manusia, pada komentar umumnya Pasal 27 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, mengamati pentingnya hubungan masyarakat asli, dan merupakan hak mereka untuk itu, dengan tanah dan sumberdaya alam, dalam manifestasi dan pelaksanaan hak-hak budaya mereka³²¹. Bagaimanapun, program-program yang berkaitan dengan sumberdaya alam dalam banyak kasus telah merusak budaya masyarakat asli. Relokasi akibat penggunaan tanah mereka, telah mencabut mereka dari setting budaya mereka. Industri minyak, tambang

³¹⁹ *Ibid., hlm. 372*

³²⁰ Pasal 5(d) Konvensi ILO No.169

³²¹ Human Rights Committee, General Comment 23L The Rights of Minorities (Article 27): 08/04/94.

dan penebangan hutan telah menghancurkan budaya mereka dan mengorbankan budaya dan kesucian tempat mereka dan menurunkan kualitas lingkungan mereka.

Pasal 27 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik menjaga hak atas budaya dengan rujukan khusus terhadap minoritas. Pasal ini menyebutkan “Di negara-negara yang memiliki etnis, agama atau bahasa minoritas, individu yang masuk dalam minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya, pada komunitas dengan anggota lain dalam kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka, untuk menyatakan dan mempraktekkan agama mereka, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.”

Memperhatikan bahwa selama masyarakat asli “jumlahnya kurang dari setengah dari populasi negara, mereka dapat memberikan menggunakan hak minoritas jika mereka mau, seperti dibuktikan oleh kerangka hukum Komite Hak Asasi Manusia dibawah pasal 27 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik.³²²” Bagaimanapun, “hak fungsi minoritas sebagai standar minimum yang diperlukan dalam perlakuan kelompok-kelompok masyarakat asli. Sebuah lingkungan internasional yang lebih ekspansif, lebih berfungsi terhadap keuntungan masyarakat asli haruslah dicapai³²³”.

³²² Gudmundur Alfredsson, “Indigeneous Peoples and Autonomy”, in Suksi, M (ed.), *Autonomy: Application and Implications*, 1998, hlm.126.

³²³ Thornberry, lihat supra note 48, hlm. 13

Pasal 27 dibentuk dalam cara yang negatif seperti kemerdekaan dari intervensi tidak boleh disangkal, bahwa tindakan positif oleh negara juga diperlukan untuk melindungi identitas sebuah minoritas dan hak-hak dari anggotanya³²⁴.

Pasal 27 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, menunjukkan dirinya dalam berbagai bentuk, termasuk jalan hidup tersendiri yang diasosiasikan dengan penggunaan sumberdaya tanah. Sehingga hak atas kebudayaan mungkin memasukkan aktivitas tradisional seperti menangkap ikan, berburu, pertanian dan hak untuk hidup di alam³²⁵.

c. Konvensi ILO 1989 Mengatur Perlindungan Masyarakat Asli dan Suku di Negara Merdeka

ILO dan badan PBB khusus lainnya telah memberikan perhatiannya terhadap hak-hak masyarakat lokal dan permasalahannya sejak 1920-an. Pada tahun 1926, ILO membentuk sebuah Komite Ahli tentang Tenaga Kerja Lokal untuk membentuk kerangka standar internasional bagi pekerja asli. Tujuan komite ini adalah pertama, untuk meningkatkan kehidupan dan kondisi kerja dari masyarakat lokal dan adat.

Kedua, untuk mengadopsi berbagai instrumen yang ditujukan pada perlindungan populasi yang lemah. Pada tahun 1957, ILO mengadopsi sebuah konvensi No. 107 tentang Perlindungan dan Integrasi Masyarakat

³²⁴ Human Rights Committee, supra note 139

³²⁵ Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985) dan Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada (Communication No. 167/1984), dalam Enny Soeprapto, Op Cit., hlm. 16..

Lokal dan Adat di Negara-Negara Merdeka³²⁶. Tujuan dari konvensi ini, pertama, dalam jangka pendek dapat meningkatkan kemajuan ekonomi dan sosial masyarakat lokal. Kedua, dalam jangka panjang dapat memperoleh akses secara politik dan pola asosiatif atas tempat yang layak bagi masyarakat lokal.

Konvensi No. 107 dibatasi terminologi karena adanya anggota bahwa populasi masyarakat asli dan hak-hak mereka sederajat dalam masyarakat yang lebih besar. Masyarakat lokal atau kelompok seperti itu bukanlah masalah utama, jika secara keseluruhan akan mendatangkan keuntungan dari hak-hak atau perlindungannya³²⁷. Konvensi ini mengakui hukum adat masyarakat lokal dan hak kepemilikan tanah kolektif. Pengakuan seperti ini, dianggap sementara karenanya dibayang-bayangi oleh rasa hormat dan bahkan keinginan bagi program integrasi nasional dan asimilasi yang tidak dipaksakan³²⁸. Konvensi ini kemudian dikritik karena pendekatan asimilasi dan integrasi, yang berujung pada revisi terhadap konvensi ini kemudian.

³²⁶ Konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO) (No.7) berjenaan dengan Perlindungan dan Integrasi Masyarakat Asli dan Populasi Adat dan Semi-Adat lainnya di Negara-negara merdeka, tanggal 26 Juni 1957, 328 U.N.T.S. 247 (selanjutnya disebut Konvensi 170 ILO).

³²⁷ James Anaya, Op. Cit., hlm. 44. Lihat juga pasal 1 ayat 1 pada konvensi, yang menetapkan: “Konvensi ini diterapkan untu *anggota* dari populasi masyarakat adat atau semi adat.”

³²⁸ Ibid., Pasal 2 dan 3.

Berdasarkan kritik atas konvensi ILO No.107, maka pada konvensi ILO di Jenewa Tahun 1986 dipertimbangkan tentang Konvensi Masyarakat Lokal dan Adat di Negara-Negara Merdeka.³²⁹

Tidak seperti Konvensi sebelumnya, gagasan utama yang dipakai pada Konvensi 169 ILO adalah “pemeliharaan” dan “partisipasi”, yaitu, partisipasi dari masyarakat lokal dalam kebijakan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka³³⁰. Penggunaan terminologi ‘masyarakat’ pada Konvensi ini “Menyiratkan adanya dukungan terhadap identitas, asli dan atribut-atribut yang berhubungan dengan komunitas tersebut”³³¹. Sejalan dengan hal tersebut, Konvensi ini mengakui anggota masyarakat asli sebagai kelompok-kelompok yang akan diuntungkan dengan hak-hak yang dilindungi oleh Konvensi ini. Sehingga Konvensi ini mengakui hak-hak kolektif orang-orang ini pada Pasal 7 (melindungi kontrol masyarakat asli terhadap pembangunan mereka), Pasal 5 (b) dan 8 (b) (menghormati insitusi-institusi masyarakat lokal), Pasal 6 (1)(a) (mengarahkan pemerintah untuk berkonsultasi dengan masyarakat asli melalui “institusi perwakilan mereka”) dan Pasal 13-19 (sehubungan dengan perlindungan hak atas tanah). Konvensi 169 ILO diterapkan pada tanggal 5 September 1991, dan pada Bulan Mei 1998 telah diratifikasi oleh 13 negara. Bagi negara-negara

³²⁹ International Labour Organisation Convention No. 169 Concerning Indigeneous and Tribal Peoples in Independent Countries; 27 Juni, 1989; 28 I.L.M 1382; diterapkan pada 5 Sept. 1991 (selanjutnya disebut Konvensi 169 ILO)

³³⁰ Lihat khususnya pasal 6 dan 7 dari Konvensi ILO 1989

³³¹ James Anaya, Op. Cit., hlm. 49.

yang telah meratifikasi Konvensi 107 ILO tetapi belum meratifikasi Konvensi 169 ILO, maka konvensi terdahululah yang diterapkan.³³²

Berdasarkan keterangan di atas, jelaslah bahwa sekarang ini instrumen hukum yang mengikat terutama berkenaan dengan hak masyarakat lokal adalah Konvensi 169 ILO. Konvensi ini pengakuan secara hukum dan perlindungan hak-hak masyarakat lokal, meskipun mekanisme penerapannya lemah. Ketika isi Konvensi yang berhubungan dengan perlindungan hak-hak masyarakat lokal, tidak ada prosedur pengaduan khusus yang tersedia bagi masyarakat asli untuk membawa kasus mereka ke depan ILO.

Masalah utama berkaitan dengan hak untuk mendapat perlakuan yang sama adalah adanya perbedaan/diskriminasi atas kebijakan, perundang-undangan, dan perlakuan pemerintah terhadap masyarakat lokal terutama hak atas luas tanah dan sumberdaya alam mereka. Pengambilan dan perampasan tanah, sumberdaya alam dan relokasi, melanggar hak mereka atas tanah dan sumberdaya alam tersebut. Inti permasalahan yang berkaitan dengan hak mereka atas sumberdaya alam dan yang diperhatikan saat ini adalah hak-hak kepemilikan intelektual tradisional mereka. Pembangunan sumberdaya alam juga mempengaruhi hak mereka untuk memeliharanya. Beberapa hak-hak lainnya yang dapat disebutkan yaitu, hak untuk berpartisipasi, hak untuk mendapatkan izin, dan hak atas lingkungan yang sehat.

³³² Pasal 43 ayat 2 dari Konvensi ILO 1989.

Norma atau standar yang akan digunakan disini hanya yang relevan atau berhubungan dengan isu atau hak-hak masyarakat asli terhadap tanah dan sumberdaya alam mereka. Prinsip-prinsip/norma yang terdapat dalam konvensi ILO Nomor 169 terdiri dari beberapa hak.

1. Hak untuk tidak didiskriminasikan.

Pencabutan, perampasan, dan penolakan hak-hak masyarakat asli terhadap tanah dan sumberdaya alam mereka umumnya berakar pada sebab yang sama: diskriminasi. Diskriminasi di sebuah negeri mungkin muncul pada hukum (hukum diskriminatif) atau pada implementasi dari hukum-hukum tersebut. Doktrin dari sertifikat pribumi, atau doktrin *terra nullius*, yang menjadi dasar hukum bagi legislasi di beberapa negara, adalah doktrin diskriminatif. Keengganan negara untuk mengakui hak-hak masyarakat lokal terhadap tanah dan sumberdaya alam mereka, atau kegagalan atau keengganan negara untuk menerapkan hukum pada masalah ini, umumnya berakar pada satu sebab diskriminasi.

Pada Konvensi ILO 169, pernyataan dengan huruf tebal yang berhubungan dengan prinsip ini terdapat pada Pasal 3. Paragraf 1 dari artikel ini menjamin prinsip non-diskriminasi kepada orang-orang (sebagai kelompok) berkenaan dengan pemakaian kemerdekaan fundamental dan hak-hak manusia (umum) dan menetapkan bahwa peraturan-peraturan dari konvensi akan diaplikasikan tanpa ada diskriminasi terhadap pria atau wanita dari orang-orang tersebut. Pasal 4 mengharuskan negara mengambil tindakan khusus, asalkan tindakan tersebut tidak bertentangan dengan

kebebasan berpendapat yang diharapkan oleh orang-orang yang berkepentingan.

2. Hak-Hak atas tanah dan sumberdaya alam.

Pada konvensi ILO 169, hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam dilindungi dalam bagian II yang terdiri dari Pasal 13 sampai pasal 19. Dalam Pasal 13, negara diharuskan untuk menghormati hubungan yang nyata antara masyarakat asli dengan tanahnya atau teritorinya, khususnya aspek-aspek kolektif dari hubungan tersebut. Istilah “tanah” mempunyai arti untuk memasukkan konsep dari “teritori” yang meliputi lingkungan seluruhnya dari wilayah yang telah digarap atau digunakan oleh masyarakat tersebut. Dengan demikian termasuk tanah, udara dan bersama dengan sumberdaya alam yang terkandung didalamnya.

Pasal 14 dan 15 melindungi hak-hak dari masyarakat asli atas tanah dan sumberdaya alam. Hak-hak dari kepemilikan atas tanah yang secara tradisional didiami haruslah diakui. Langkah hukum harus diambil untuk melindungi hak penggunaan tanah bukan hanya bagi mereka yang telah lama tinggal, tapi juga terhadap mereka yang sudah lama mengaksesi/mengolah tanah tersebut. Adanya orang-orang nomaden dan peladang berpindah secara khusus haruslah dipertimbangkan (Pasal 14).

Pasal 15 menyatakan bahwa hak-hak terhadap sumberdaya alam yang bersinggungan dengan tanah yang ditinjau haruslah dijaga. Ketika negara menguasai kepemilikan mineral atau sumberdaya di bawah permukaan atau hak-hak terhadap sumberdaya lainnya yang bersinggungan dengan tanah, prosedur konsultasi harus disusun. Konsultasi ini diperlukan untuk menjamin apakah atau sampai sejauh manakah kepentingan mereka

akan berpengaruh sebelum menjalankan atau mengizinkan sebuah program untuk eksplorasi dan eksploitasi terhadap sumberdaya tersebut. Kalimat terakhir pada Pasal 15 ayat 2 menetapkan bahwa “Masyarakat yang ditinjau *bila mungkin* haruslah berpartisipasi untuk mendukung aktivitas tersebut dan menerima kompensasi yang adil untuk setiap kerusakan yang mungkin muncul sebagai hasil dari aktivitas tersebut”.

Dengan frase “*bila mungkin*”, pemerintah akan memperoleh ruang penghargaan dari frase tersebut, bagaimanapun hal ini akan juga memberikan kemungkinan bagi pemerintah untuk menodai penggunaan doktrin tersebut. Seharusnya frase “*bila mungkin*”, kewajiban yang diberikan kepada negara akan lebih kuat. Negara harus mengatur dan menerapkan kebijakan yang menjamin efektivitas dan partisipasi yang berarti dari masyarakat asli demi keuntungan industri yang memakai sumberdaya alam.

Pasal 16 dari Konvensi ini menjelaskan bahwa pemindahan masyarakat asli dari tanah dan relokasi mereka sebagai tindakan yang luar biasa dan hanya dilaksanakan setelah memperoleh “persetujuan yang jelas dan bebas”. Jika “persetujuan yang jelas dan bebas” ini tidak diperoleh, prosedur yang tepat harus diadakan, termasuk hak untuk kembali ke tanah tradisional mereka, bila tanah relokasi mereka tidak diperoleh. Jika hal-hal tersebut tidak terwujud, tanah yang senilai atau kompensasi yang seimbang haruslah diberikan. Sehingga, penyerahan tanah dari masyarakat asli untuk kepentingan publik dimungkinkan tetapi harus dikerjakan dengan melewati

proses hukum dan orang-orang yang terlibat harus diberikan kompensasi yang adil. Hal ini masih sejalan dengan peraturan umum di atas tentang hak kepemilikan. Jika pemberian tanah masyarakat asli tidak dimungkinkan dalam semua kondisi, karena, misalnya, orang-orang tersebut menggunakan hak untuk memveto penyerahan tanah tersebut, maka, hal ini berarti diskriminasi terhadap kelompok lain di negara itu.

Meski demikian, pertanyaannya di sini adalah, bagaimana “persetujuan yang jelas dan bebas” ini diperoleh. Masyarakat asli mungkin dipaksa seperti yang sering terjadi untuk menyetujui permasalahan seperti relokasi, kadang dengan iming-iming kompensasi, yang pada akhirnya akan gagal, atau setelah waktu yang lama hal ini menjadi tidak berarti. Lebih jauh, relokasi dimasa lampau dianggap cukup beralasan telah mendatangkan kerusakan pada jalan hidup masyarakat asli dan ikatan mereka terhadap tanah mereka. Sehingga, pra kondisi untuk “persetujuan yang jelas dan bebas” harus dijamin, yang menurut pendapat saya harus dimasukkan, seperti, kecukupan dan informasi yang komprehensif tentang “keuntungan dan kerugian” dari proyek tersebut dan kompensasi yang akan mereka terima (bentuk, jumlah dan waktu realisasi), kondisi pengaturan atau pertimbangan, sistem perwakilan, kekuatan relatif dan kapasitas pihak-pihak yang berpartisipasi dalam perundingan, dan jaminan bahwa tidak ada penipuan, paksaan atau tekanan.

Peraturan lebih lanjut pada Konvensi ini berkenaan dengan hak-hak terhadap tanah dan sumberdaya alam adalah Pasal 17, 18 dan 19. Pasal 17

menyinggung masalah tindakan-tindakan perlindungan dalam pemindahan kepemilikan tanah, kapasitas untuk membatasi tanah dan masalah-masalah lain yang berhubungan. Pasal 18 menjelaskan tentang hukuman-hukuman yang diberikan terhadap pelanggaran batas atau penggunaan tanah tanpa ijin. Sedangkan Pasal 19 menjelaskan program agraria nasional yang harus menjamin kesamaan perlakuan bagi masyarakat asli.

Hak atas sumberdaya alam membawa hak-hak lainnya yang, berkenaan dengan masyarakat asli, baru saja menjadi perhatian komunitas internasional. Hak ini adalah hak atas kekayaan intelektual masyarakat asli, terutama yang menyangkut pengetahuan dan penggunaan sumberdaya genetik dan biologi. Konvensi Keragaman Biologi telah mengakui hak masyarakat asli ini, dan menuliskannya pada Pasal 8 (j) sebuah rejim hukum bagi perlindungan hak ini. sehingga, menyatakan bahwa Negara: ...sejauh mungkin dan setepat-tepatnya ... tergantung legislasi negara yang bersangkutan, penghormatan, pemeliharaan dan penjagaan pengetahuan, inovasi dan praktek-praktek masyarakat asli dan komunitas lokal membentuk gaya hidup tradisional yang relevan bagi konservasi dan penggunaan berkelanjutan dari keragaman biologi dan memajukan aplikasi yang lebih luas dengan persetujuan dan pelibatan para pemegang pengetahuan, inovasi dan praktek-praktek dan mendorong pembagian yang adil dari keuntungan yang muncul dari penggunaan pengetahuan, inovasi dan praktek-praktenya tersebut. Secara prinsip pasal ini mengakui peran masyarakat asli baik untuk mengerti dan melestarikan sumber-sumber

biologis dan menghargai hak mereka untuk memperoleh keuntungan darinya.

Bagaimanapun, Konvensi ini adalah persetujuan kerangka kerja, yang berarti bahwa meskipun secara hukum mengikat, dia memiliki sedikit mekanisme untuk penerapan dan tidak ada yang memaksa. Para pemerintah diharapkan untuk memainkan peran mereka melalui program-program nasional dan perundang-undangan, tapi tidak ada badan internasional yang dapat memaksa mereka untuk melakukan hal tersebut³³³.

3. Hak Atas Kebudayaan.

Dalam Pasal 13 dari Konvensi ILO 169, hubungan masyarakat asli dengan tanah atau wilayah mereka adalah kepentingan khusus atas nilai-nilai budaya dan spiritual mereka. Konvensi ini, sangat menekankan integritas budaya masyarakat lokal. Seperti yang disimpulkan oleh ketua Konferensi Komite ILO yang menghasilkan Konvensi 169, Konvensi “menggunakan rasa hormat sebagai dasar pemikiran bagi karakteristik dan perbedaan khusus diantara masyarakat lokal dan adat dalam lingkungan budaya, sosial dan ekonomi. Konvensi ini menasbihkan dirinya terhadap penghormatan bagi integritas dari nilai, prakek dan institusi masyarakat lokal dalam kerangka kerja umum yang menjamin, memberikan mereka kemampuan untuk memelihara perbedaan identitas mereka dan menjamin identifikasi diri, dibebaskan dari tekanan yang mungkin membawa ke pembauran paksa, tetapi mengatur kemungkinan integrasi mereka dengan

³³³ Report of the Working Group of Indigeneous Populations on its sixteenth session (Geneva, 27-31 July 1998) E/CN.4/Sub.2/1998/16: 25

masyarakat dan gaya hidup lainnya sepanjang hal ini merupakan hasil pilihan yang bebas dan sukarela.³³⁴ Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa gagasan dari integritas budaya dapat ditemukan pada Konvensi ini dalam beberapa pasal, seperti Pasal 5, 8 dan 9 (tentang pengakuan dan penghormatan terhadap budaya mereka dalam menjalankan peraturan Konvensi dan kebiasaan mereka, hukum dan institusi adat dalam menerapkan hukum nasional), Pasal 13 (berkenaan dengan penghormatan bagi sangat pentingnya nilai-nilai budaya dan spiritual dari masyarakat dalam hubungan mereka dengan tanah dan wilayah) dan Pasal 17 (berhubungan dengan prosedur adat berkenaan dengan transmisi atau pemisahan tanah mereka).

Memperhatikan bahwa kelangsungan hidup masyarakat lokal membutuhkan lebih dari sekedar perlindungan wilayah mereka. Institusi, kebiasaan dan hukum mereka, misalnya, budaya khusus mereka sehubungan dengan tanah dan sumberdaya alam juga membutuhkan perlindungan yang sama. Hanya menjamin wilayah dari masyarakat lokal tanpa melindungi norma-norma dan institusi mereka yang berhubungan tidak akan menghasilkan apa-apa. Norma-norma tersebut berkenaan dengan perlindungan integritas budaya, terutama dengan Pasal 8 dari Konvensi 169 ILO yang merupakan hal yang penting.

³³⁴ James Anaya, *Op Cit.*, hlm. 101-102

4. Hak Untuk Berpartisipasi.

Dalam Konvensi 169 ILO ‘partisipasi’ adalah satu dari dua gagasan sentral atau ‘jiwa’ utama (gagasan yang lainnya adalah ‘pemeliharaan’) yang membedakan Konvensi ini dengan yang sebelumnya. Sehingga, hak masyarakat lokal untuk berpartisipasi ditekankan pada beberapa pasal, seperti Pasal 2 (1), 5 (c), 6, 7, 15. Pasal 2 menjaga hak masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam aksi yang dilakukan untuk melindungi hak dan integritas dari orang-orang tersebut. Pasal 6 menjelaskan satu kebijakan dasar dari Konvensi ini, yang dinamakan “partisipasi”. Pasal 6 mengharapkan pemerintah untuk membentuk fasilitas yang memungkinkan orang-orang tersebut untuk berpartisipasi pada semua tingkat pengambilan keputusan pada badan-badan dan jabatan administratif. Pasal ini juga meminta pemerintah untuk berunding dengan masyarakat asli dan adat, melalui prosedur dan institusi perwakilan yang benar, kapanpun pertimbangan disusun kepada langkah-langkah legislatif atau administratif yang mungkin mempengaruhi mereka. Konsultasi atas aplikasi dari Konvensi ini haruslah dilaksanakan dalam niat baik dan pada bentuk yang benar pada situasi, yang dengan maksud untuk mencapai sebuah persetujuan atau perjanjian terhadap langkah-langkah yang diusulkan³³⁵. Terlepas dari kasus-kasus tersebut, partisipasi melalui konsultasi atau persetujuan, dijamin oleh Pasal 15 (berkenaan dengan hak-hak sumberdaya alam), Pasal 16 (berkenaan dengan relokasi), Pasal

³³⁵ Tomei, Manuella Tomei and Lee Swepston, *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention*.

22 (berkenaan dengan bimbingan kejuruan), dan Pasal 23 (berkenaan dengan nafkah dan aktivitas ekonomi tradisional bagi orang-orang tersebut).

5. Hak atas lingkungan yang sehat.

Konvensi 169 ILO pada Pasal 4 ayat (4) yang menyebutkan bahwa “Pemerintah haruslah mengambil tindakan, bekerja sama dengan orang-orang terkait, untuk melindungi dan melestarikan lingkungan dari wilayah tempat mereka hidup.”

Hak atas kesehatan ini memiliki relevansi terhadap masyarakat asli semenjak banyaknya proyek di wilayah mereka yang pada banyak kasus menyebabkan pengaruh yang sangat serius terhadap lingkungan dan kehidupan mereka.

BAB IV
PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN
HAMBATAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA
PADA PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA

A. KEBIJAKAN LEGISLASI DI DALAM UNDANG-UNDANG KEHUTANAN

1. Politik Hukum Pengelolaan Hutan Indonesia

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Ketiga. Teori negara hukum menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak azasi manusia. Negara hukum mempunyai konsep dasar bahwa, semua perilaku dalam tiap aspek kehidupan manusia berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembuat undang-undang.

Sebagai negara hukum, Indonesia dalam mengeluarkan suatu kebijakan di Indonesia tentunya sangat dipengaruhi oleh politik hukum yang berkembang pada saat dimana kebijakan tersebut akan dikeluarkan. Penulis sangat setuju dengan apa yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD yang menyatakan bahwa, hukum adalah sebagai produk politik.³³⁶ Ia juga menjelaskan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik, apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang

³³⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta; Pustaka LP3ES, Indonesia, 2001, hlm. 7.

mempengaruhi hukum.³³⁷ Paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskan hal tersebut. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan saling bersaing). *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Adanya perbedaan jawaban atas pertanyaan tentang mana yang lebih determinan diantara keduanya, terutama perbedaan antara alternatif jawaban yang pertama dan kedua. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan cara pandang para ahli terhadap kedua subsistem kemasyarakatan tersebut. Mereka yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* (keharusan) atau para idealis berpegang teguh pada pandangan bahwa, hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antar anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik, sedangkan mereka yang memandang hukum dari sudut *das sein* (kenyataan) atau para penganut paham empiris melihat secara realistis, bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya tetapi juga dalam kenyataan empirisnya.

³³⁷*Ibid.*, lihat pula dalam Moh. Mahfud MD, “*Mengefektifkan Kontrol Hukum Atas Kekuasaan*”, makalah untuk Seminar Hukum dan Kekuasaan, 30 Tahun Supersemar, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 27 Maret 1996.

Moh. Mahfud MD, mendefinisikan “politik hukum” sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.³³⁸ Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.³³⁹

Dalam mempengaruhi politik hukum terjadi proses tolak tarik, ketika ada tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Oleh karena itu, hukum harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.³⁴⁰ Dalam kaitan ini, Lev mengatakan bahwa untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah, dilihat peran sosial politik apa yang diberikan orang kepadanya.³⁴¹

³³⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta; Pustaka LP3ES, Indonesia, 2001, hlm. 9; diambil dari Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Politik Hukum Nasional”, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ Satjipto Rahaedjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 79..

³⁴¹ Daniel S Lev. *Islamic Courts in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, 1972, hlm. 2.

Setelah memperhatikan politik hukum menurut Moh. Mahfud MD, maka di dalam hukum pidana perlu diperhatikan politik hukum menurut Sudarto. Sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, Sudarto menyatakan bahwa, kebijakan legislasi disebut “politik hukum” yang mencakup: (a) Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.³⁴² (b) Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat, serta untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁴³

Memperhatikan dan bertolak dari pengertian demikian, Sudarto selanjutnya menyatakan bahwa, melaksanakan ”politik hukum pidana” berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.³⁴⁴ Dalam kesempatan lain beliau juga menyatakan, bahwa melaksanakan ”politik hukum pidana” berarti, ”usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang.”³⁴⁵

Dengan demikian, politik hukum pidana dapat dilihat sebagai bagian dari politik hukum. Oleh karena itu, politik hukum pidana

³⁴² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Op.cit, hlm. 22 lihat pula Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 159.

³⁴³ *Ibid.*, lihat Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hlm. 20.

³⁴⁴ Sudarto, *Op.Cit*, hlm. 161.

³⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 93 dan 109.

mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.

Di dalam hukum pidana peraturan perundang-undangan sangat penting , karena peraturan tersebut merupakan wujud formal dari norma hukum. Peraturan perundang-undangan secara resmi dibuat oleh pihak yang berwenang dalam negara. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh regulator dengan cara yang ditetapkan oleh negara, merupakan peraturan yang sah dan mengikat bagi seluruh warga termasuk pembuatnya. Begitu pentingnya peraturan perundang-undangan, maka ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo bahwa:³⁴⁶

”Peraturan perundang-undangan merupakan pembedaan dari norma hukum...peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu saja dari lambang-lambang yang dipakai norma hukum untuk membadankan dirinya. Namun bagaimanapun, peraturan perundang-undangan merupakan cara yang paling sempurna, dibandingkan cara-cara pembedaan yang lain (itu). Ia merupakan sarana yang paling lengkap untuk mengutarakan apa yang dikehendaki oleh norma hukum. Peraturan perundang-undangan menggunakan pengertian-pengertian atau konsep-konsep untuk menyampaikan kehendaknya. Hal tersebut merupakan abstraksi dari barang-barang yang pada dasarnya bersifat konkrit dan individual”.

Terkait dengan hukum pidana kehutanan, tentunya tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan pelanggaran hukum administrasi dan penulis sangat sependapat dengan pandangan Barda Nawawi Arief dalam bukunya Kapita Selekta Hukum Pidana, yang menyatakan bahwa masalah penggunaan hukum/sanksi pidana dalam hukum administrasi pada

³⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Kelima, 2000, hlm. 41.

hakikatnya termasuk bagian dari "kebijakan hukum pidana" (*penal policy*).³⁴⁷

Politik hukum pengelolaan hutan di Indonesia juga tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan politik hukum di bidang hukum lain di Indonesia, mengingat pentingnya hutan bagi kehidupan umat manusia saat ini dan di masa yang akan datang. Pengelolaan hutan harus dilihat dari tujuan kemanfaatannya, sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Bentham. Menurut pandangan ini, tujuan hukum semata-mata adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat (*the large number for the large people*). Pandangannya didasarkan pada falsafah sosial bahwa, setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Doktrin utilitis ini menganjurkan '*the greathes happiness principle*' (prinsip kebahagiaan yang semaksimal mungkin). Tegasnya, menurut teori ini masyarakat yang ideal adalah masyarakat yang mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan atau masyarakat yang mencoba memberi kebahagiaan yang sebesar mungkin kepada rakyat pada umumnya, dan agar ketidakbahagiaan diusahakan sedikit mungkin dirasakan oleh rakyat pada umumnya.³⁴⁸

Di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan bahwa, pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia mengacu pada

³⁴⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 15.

³⁴⁸ *Ibid.*, hlm.77.

ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam sebagai tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Negara menguasai sumber daya alam termasuk hutan, yang harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Campur tangan Pemerintah tersebut menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Campur tangan Pemerintah diwujudkan dalam bentuk hukum agar segala sesuatunya tidak simpang siur dan tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang berkaitan dan bilamana menimbulkan konflik dapat diselesaikan secara lebih mudah.

Bentuk hukum tersebut adalah mutlak diperlukan, oleh sebab fungsi hukum modern adalah: **Pertama**, untuk menciptakan masyarakat, **Kedua**, untuk mengatur lalu lintas kehidupan bersama masyarakat. **Ketiga**, untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa. **Keempat**, untuk menegakkan kedamaian dan ketertiban. **Kelima**, untuk mengukur tata cara penegakan keamanan. **Keenam**, untuk mengubah tatanan masyarakat. **Ketujuh** untuk mengatur tata cara perubahan dan perubahan keadaan dalam rangka pelaksanaan ideologi tersebut.³⁴⁹

Dalam pelaksanaan ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan tersebut dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya di dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan beserta peraturan pelaksanaannya.

³⁴⁹ Budi Riyanto, "Kebijakan dalam Pembangunan Hukum Kehutanan", Tinjauan Aspek Perundang-undangan, AGROINDONESIA, Vol. VI No. 275, tanggal 17-23 Nopember 2009, hlm. 11.

Sumber kewenangan di bidang legislasi khususnya yang terkait dengan kehutanan adalah ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa, semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara. Di dalam ayat (2) dinyatakan bahwa, hak menguasai dari Negara yang tersebut pada ayat (1) diatur dengan memberi wewenang kepada Negara untuk: *Pertama*, menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara. *Kedua*, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan, dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Permasalahan yang sering dikemukakan oleh banyak pihak adalah, peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan saat ini dituding sangat kaku dan kurang mengakomodasi masyarakat sekitar hutan termasuk masyarakat hukum adat, dan kurang mengakomodir sektor lain yang terkait dengan hutan. Budi Riyanto mengatakan bahwa, kondisi saat ini peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan di dominasi oleh peraturan perundang-undangan yang bersifat *command and control* yang ditandai dengan adanya persyaratan standar tertentu, pemberian izin dan sanksi bagi yang melanggar.³⁵⁰ Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi

³⁵⁰ *Ibid.*

Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan beserta peraturan pelaksanaannya.

Ketentuan perundang-undangan dikatakan bersifat kaku dan cenderung tidak mendukung iklim investasi yang sangat dibutuhkan Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Peraturan di sektor kehutanan juga lamban dalam merumuskan kebijakan yang pro masyarakat miskin dan masyarakat hukum adat. Sampai saat ini Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Pemberdayaan Masyarakat dalam peran serta masyarakat dalam pembangunan kehutanan belum ada, sedangkan undang-undang yang mengatur tentang sumberdaya alam hutan dan kehutanan sudah ada sejak tahun 1990 dan 1999.

Dengan tidak diakuinya masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan, maka dalam pengelolaan hutan menunjukkan ketidakadilan. Menurut John Rawls, semua teori keadilan merupakan teori tentang cara untuk menentukan kepentingan-kepentingan yang berbeda dari semua warga masyarakat. Menurut konsep teori keadilan utilitaris, cara yang adil mempersatukan kepentingan-kepentingan manusia yang berbeda adalah dengan selalu mencoba memperbesar kebahagiaan.

Menurut Rawls, bagaimanapun juga cara yang adil untuk mempersatukan berbagai kepentingan yang berbeda adalah melalui keseimbangan kepentingan-kepentingan tersebut tanpa memberikan perhatian istimewa terhadap kepentingan itu sendiri. Teori ini sering disebut '*justice as fairness*' (keadilan sebagai kejujuran). Jadi yang pokok

adalah prinsip keadilan mana yang paling fair, itulah yang harus dipedomani. Terdapat dua prinsip dasar keadilan. Prinsip yang pertama, disebut kebebasan yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai kebebasan yang terbesar asal ia tidak menyakiti orang lain.

Untuk mewujudkan rasa keadilan yang terkait dengan hak-hak adat dalam pengelolaan hutan untuk mencapai kesejahteraannya masih terdapat kendala. Peraturan Pemerintah yang terkait dengan masyarakat hukum adat sampai saat ini belum terbit, sedangkan permasalahan tentang masyarakat hukum adat sudah diamanahkan oleh hukum dasar Negara Republik Indonesia, yaitu di dalam Undang Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) beserta penjelasannya keberadaan (eksistensi) masyarakat adat sudah diakui.³⁵¹ Pasal 18 menentukan bahwa: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, yang memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Dari ketentuan dalam UUD 1945 tersebut, secara kebijakan legislasi Pemerintah (Kementerian Kehutanan) belum menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat, namun dibeberapa peraturan menteri telah berupaya mengakomodir tentang kedudukan dan eksistensi masyarakat adat meskipun masih setengah hati. Dari identifikasi penegakan hukum, permasalahan

³⁵¹ Hazairin, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1983, hlm. 93 – 94.

pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Hutan Adat merupakan hambatan dalam penegakan hukum pidana kehutanan di Indonesia. Kedua peraturan tersebut dapat dikatakan sangatlah strategis dalam rangka mengakomodir masyarakat di sekitar hutan dan masyarakat hukum adat, mengingat filosofi pembangunan kehutanan adalah “Hutan untuk Rakyat.”

Amanah yang seharusnya diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pengaturan lebih lanjut diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun dalam Peraturan Menteri Kehutanan belum dapat diwujudkan. Dalam hal ini tentunya akan menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan sektor kehutanan. Artinya pada tatanan institusional level, baru seperempat dari peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan alat bantu dalam pengelolaan dan perlindungan hutan, sehingga masih banyak kekurangan-kekurangan.

Peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan yang mengatur masalah tindak pidana di sektor kehutanan juga masih sering kali terjadi perbedaan penafsiran dan interpretasi terhadap substansinya. Akibatnya penegakan hukum pidana kehutanan sampai saat ini belum dapat memberikan hasil yang optimal, dan cenderung pelaku, serta aktor intelektual kejahatan kehutanan dibebaskan dari jeratan hukum.

Kebijakan hukum pidana yang terkait dengan pengelolaan hutan dan perlindungan hutan di Indonesia sudah ada sejak dikeluarkannya UU

No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Di dalam Pasal 19 ayat (1) dinyatakan bahwa, “Peraturan pelaksanaan dari Undang-undang ini dapat memuat sanksi pidana berupa hukuman pidana penjara atau kurungan dan/atau denda”. UU No. 5 Tahun 1967 tidak secara eksplisit mengatur sanksi pidana, tetapi diserahkan kepada peraturan dibawahnya untuk mengatur tentang sanksi, termasuk sanksi pidana sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, maka pengaturan sanksi pidana yang menyerahkan kepada pengaturan hukum dibawahnya adalah tidak dapat dibenarkan dan hal ini menyimpang dari asas-asas negara yang berdasarkan atas hukum. Asas yang terdapat pada Negara Hukum³⁵², yang disebut negara hukum adalah Negara yang berintikan unsur-unsur dan asas-asas sebagai berikut; pengakuan, penghormatan dan perlindungan kepribadian manusia (identitas) yang mengoptimalkan asas pengakuan dan perlindungan martabat serta kebebasan manusia yang merupakan asas fundamental, kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dengan menggunakan hak pilihnya dapat mempengaruhi susunan badan perwakilan dan dapat menjadi anggotanya dan pemerintah beserta aparatnya mengemban fungsi melayani rakyat. Asas ini dijabarkan dalam seperangkat asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).³⁵³

³⁵² B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Perkembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Madju, Op.cit.

³⁵³ *Ibid.*

2. Kebijakan Hukum Pidana Pada Pengelolaan Hutan

Terkait dengan hukum pidana pada pengelolaan hutan di Indonesia yang sesuai dengan politik hukum sebagaimana dituangkan dalam ketentuan UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya dapat dilihat dalam Pasal 19,21, 22 dan 23, yang mencakup larangan menebang tumbuhan yang dilindungi, kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi, zona inti dan zone lainnya dari taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam, mengangkut kayu yang tidak sesuai dengan ketentuannya, menyimpan memiliki dan atau memperdagangkan tumbuhan dan satwa yang dilindungi.

Selanjutnya di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, ketentuan pidana diatur sebagaimana diatur dalam Pasal 50 yang berkaitan dengan pelanggaran yang terjadi pada pengelolaan sumber daya hutan yang mencakup; menebang tanpa izin, menebang dekat sumber air, menebang tidak sesuai izin, menebang di kawasan lindung dan seterusnya.

Menurut pandangan Willem Pattinasarany *dari Indonesia Working Group on Forest Finance (IWGFF)*, perangkat hukum yang mengatur pemidanaan dalam pengelolaan hutan di Indonesia belum berjalan efektif dan terkesan lemah dalam penegakan hukum pidana kehutanan, karena secara hukum kedua undang-undang tersebut tidak mampu membuktikan keterlibatan pelaku utama dalam kejahatan kehutanan. Jika selama ini pelaku utama tidak dapat dihukum, hal tersebut dikarenakan mereka tidak

pernah terbukti di pengadilan sebagai pencuri kayu. Mereka tidak pernah menebang, membawa dan mengangkut atau memindahkan kayu hasil curian. Semua aktifitas penebangan dan seterusnya dilakukan oleh penebang dan pemilik jasa angkutan yang dibayar. Mereka inilah yang sering ditangkap dan dihukum, sementara aktor intelektualnya selalu lolos dari jerat hukum.³⁵⁴

Masalah pemidanaan terhadap kejahatan kehutanan penting untuk dibahas, mengingat berbagai langkah yang telah ditempuh selama ini tidak banyak membawa perubahan terhadap permasalahan pengelolaan hutan di Indonesia, di mana masalah degradasi hutan tetap saja berlangsung. Salah satu penyebabnya adalah penegakan hukum terhadap hutan tidak berjalan secara baik. Pihak-pihak yang terlibat dalam kejahatan kehutanan terus melakukan aksinya karena ia mendapatkan kekebalan atau tidak tersentuh hukum.³⁵⁵

M.T. Siahaan dalam bukunya *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan* berpendapat bahwa ketentuan hukum pidana kehutanan yang diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 dianggap telah menampung aspirasi semua pihak, termasuk harapan untuk memberikan dampak yang baik dalam pelaksanaan penegakan hukum. Pengaturan tindak pidana diatur dalam Pasal 50, penyidikan diatur dalam Pasal 77, dan ketentuan

³⁵⁴ Willem Pattinasarany, "Illegal Logging dan Delik Pencucian Uang", *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Edisi 20 Tahun 2005, hlm. 75.

³⁵⁵ Jozef Micski: "Interaksi Antara Pemerintah dan Donor di Sektor Kehutanan"; *Analisis CSIS Tahun XXX/2001 No.2*, dalam N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta, PT. Erlangga, 2004, hlm. 373.

sanksi pidana diatur dalam Pasal 78 dan 79. Sistem sanksi yang terdapat dalam UU Kehutanan adalah bersifat *lex specialis*.³⁵⁶

Pandangan M.T. Siahaan tersebut yang melihat dari sisi pengaturan dalam substansi UU Kehutanan, menunjukkan sikap yang optimis bahwa pengaturan sanksi pidana yang didukung oleh pasal yang jelas, adanya penyidik yang diatur secara khusus dan adanya sanksi akan menjamin penegakan hukum di bidang kehutanan. Harapan ini secara normatif tentunya tidak salah tetapi jika dikaitkan dengan bagaimana menjalankan suatu ketentuan hukum dalam implementasinya ternyata banyak kendala baik dari substansi hukumnya, sarana prasarana, kemampuan aparat penegak hukumnya.

3. Kelemahan Legislasi Dalam UU No. 41 Tahun /1999

Pandangan lain menyatakan bahwa UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidaklah dapat diharapkan akan dapat menghentikan kejahatan di bidang kehutanan, mengingat undang-undang tersebut dilahirkan tidak melalui uji publik yang sah terhadap permasalahan kehutanan di Indonesia, hal tersebut antara lain dikarenakan:

- a. Waktu itu Indonesia masuk dalam tekanan dan kendali *Internasional Monetary Fund* (IMF) dan Bank Dunia. Kebijakan kehutanan yang terlahir sebagai output dari proses pencairan bantuan IMF dan Bank Dunia melalui CGI adalah produk kebijakan yang diolah oleh Bank Dunia. Bank Dunia meminta IMF untuk memasukkan beberapa

³⁵⁶ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta, PT. Erlangga, 2004, hlm. 374.

kebijakan kehutanan di dalam LoI yang disusun oleh pemerintah Republik Indonesia. Demikian pula dengan negara-negara donor yang tergabung dalam *Consultatif Group on Indonesia* (CGI) khususnya donor yang tergabung dalam *Donor Forum on Forestry* (DFF). Mereka mencari pendapat Bank Dunia untuk menilai kebijakan kehutanan Pemerintah Indonesia. IMF dan Bank Dunia secara bersama-sama terlibat dalam proses restrukturisasi kredit macet, kebijakan perdagangan dan pembiayaan perdagangan dalam pembahasan LoI dalam sidang CGI.

- b. Saat itu Indonesia sedang terjadi krisis yang sangat hebat, dan Pemerintah Indonesia pada bulan November 1997 meminta Stand-by kredit dari IMF sebesar US\$ 10,14 miliar untuk jangka waktu 3 tahun. Kemudian pada awal tahun 1998, Indonesia meminta bantuan IMF untuk memperoleh *Extended Fund Facilities* (EFF). Konsekuensinya, pemerintah diwajibkan untuk menerapkan kebijakan struktural untuk menghapuskan tarif perdagangan, mengurangi pajak ekspor, deregulasi dan privatisasi. Kebijakan liberalisasi pasar di bidang kehutanan. IMF atas masukan Bank Dunia meminta pemerintah untuk mengurangi pajak ekspor kayu bulat, kayu gergajian, dan rotan.³⁵⁷

Diarenakan kebijakan kehutanan dipengaruhi oleh IMF dan Bank Dunia, maka setidaknya ada empat penyebab kegagalan kebijakan

³⁵⁷ Bambang Setiono, "Pengaruh IMF dan Bank Dunia dalam Kebijakan Kehutanan Kontemporer", Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 20 Tahun 2005, hlm. 59.

kehutanan di Indonesia. **Pertama**, kebijakan kehutanan yang dibuat tidak konsisten dengan kebijakan lain yang telah ditetapkan sebelumnya. Disatu sisi kebijakan kehutanan oleh IMF dan Bank Dunia yang dilahirkan pada saat krisis moneter adalah kebijakan yang mendukung ekonomi pasar di mana sektor swasta adalah pelaku utamanya. Akibatnya kebijakan kehutanan tidak sesuai dengan politik hukum Indonesia sebagai negara yang berdaulat. **Kedua**, kebijakan kehutanan yang ada tidak mampu menjawab permasalahan kelembagaan sektor kehutanan, maka internal kehutanan sendiri juga menyebabkan terhambatnya penegakan hukum kehutanan. **Ketiga**, kebijakan kehutanan tidak mampu mengakomodir kepentingan *stakeholder*. Hutan merupakan *international public good* yang harus mengakomodir berbagai kepentingan, baik kepentingan penduduk di sekitar hutan sampai kepentingan penduduk yang tinggal jauh di New York dan London. Keterlibatan IMF dan Bank Dunia termasuk negara-negara donor yang tergabung dalam CGI dalam merumuskan kebijakan kehutanan di Indonesia memperlihatkan bahwa, penebangan hutan di Kalimantan ditentukan oleh orang yang berada di lembaga-lembaga di Washington D.C Amerika Serikat. Keputusan penebangan hutan di pedalaman Papua juga tidak terlepas dari keputusan yang dibuat di kantor BPPN, Departemen Perindustrian, Departemen Kehutanan, Bappenas, Departemen Keuangan, dan Menteri Perekonomian. Di era otonomi daerah, keputusan menebang kayu di sebuah daerah pedalaman juga ditentukan oleh orang-orang di kantor

bupati dan gubernur. *Keempat*, lemahnya koordinasi antar lembaga pembuat kebijakan dalam implementasinya.³⁵⁸

Proses lahirnya undang-undang kehutanan terjadi karena dipaksakan, dan proses pengesahannya di DPR yang hanya membutuhkan waktu 17 hari. Oleh karena itu, isi pasal-pasal nya pun banyak yang kontradiktif antara pasal satu dengan pasal lainnya. Setelah disahkan UU Kehutanan tersebut oleh DPR pada Tanggal 30 September 1999 baru dilakukan uji publik. Hasil dari uji publik tersebut diketemukan bahwa, dari sisi politik hukum kehutanan kewenangan Pemerintah Pusat masih sangat sentralistik dan cenderung mengabaikan masyarakat di sekitar hutan. Undang-undang kehutanan sangat dipengaruhi oleh kebijakan “Kabinet Reformasi”. Dimana kabinet pada saat itu mempunyai tugas yang salah satunya adalah meninjau ulang semua kebijakan hukum, dalam rangka penegakan supremasi hukum yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sosial, ekonomi, politik dan budaya bangsa Indonesia. Dengan usia kabinet reformasi saat itu yang sangat singkat, yaitu hanya sekitar 17 bulan, dapat mudah dipahami apabila “reformasi” yang dijalankan baru terbatas pada reformasi peraturan perundang-undangan saja, dan belum sempat diterapkan dan dilaksanakan. Pada saat itu terjadi persoalan legitimasi politik dari era orde baru ke reformasi.³⁵⁹ Sejak awal UU No. 41 Tahun 1999 telah diidentifikasi adanya inkonsistensi di dalam proses legislasinya, yang dapat dicermati dari isi pasal-pasal nya.

³⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 62-64.

³⁵⁹ San Afri Awang, *Jurnal Manajemen Hutan*, Edisi Khusus “Inkonsistensi Undang-Undang Kehutanan, Yogyakarta, Bigraf Publishing, 1999.

Harapan yang dibebankan kepada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di era reformasi diharapkan dapat mengurangi konflik di dalam pengelolaan dan perlindungan sumber daya hutan di Indonesia. Dalam perkembangannya sampai dengan saat ini kebijakan legislasi di bidang kehutanan masih belum dapat memberikan pengharapan yang lebih baik dalam pengelolaan dan perlindungan hutan di Indonesia. Sumber utama kegagalan penegakan hukum kehutanan menurut pandangan kalangan penegakan hukum (Kejaksaan dalam melakukan penuntutan) adalah sebagai berikut: (a) peraturan di bidang kehutanan yang tidak konsisten dan cenderung bersifat sektoral, serta saling tumpang tindih yang terkait dengan bidang kehutanan. Di sisi lain, ketentuan pidana terhadap kejahatan kehutanan (penebangan liar) belum diatur di dalam suatu ketentuan hukum pidana tersendiri, sementara kegiatan penebangan liar telah berkembang menjadi suatu bentuk kejahatan yang terorganisir dan melibatkan banyak pihak didalamnya; (b) Penanganan kasus terlihat berjalan sendiri-sendiri dan kurangnya koordinasi antar instansi penyidik; (c) Ruang lingkup Tindak Pidana dan Subjek/Pelaku Tindak Pidana yang sempit; (d) Pengontrolan Penggunaan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) yang lemah; (e) Hukum Acara yang konvensional.³⁶⁰

³⁶⁰ Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Problema Penuntutan Perkara Penebangan Liar, Lokakarya dengan Topik "Strategi Pemberantasan Illegal Logging Melalui Penerapan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan Departemen Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 16 November 2005, hlm. 17.

Dilihat dari aspek pendekatan politik pemerintahan secara makro dan direfleksikan ke dalam politik sumberdaya hutan, maka UU No. 41 tahun 1999 ini sangat dipengaruhi oleh paham politik sentralistik, dimana semua bentuk pengurusan dan pengaturan berada di satu tangan, yaitu pemerintah pusat. Semua hal yang berkaitan dengan “peran serta masyarakat” hanya dalam peran yang terpaksa harus diterima sebagai akibat dari tekanan gerakan pro demokrasi yang menginginkan peran serta masyarakat lebih ditingkatkan. Selain itu, terdapat unsur lain dalam kebijakan legislasi (pembuatan UU), yang dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika pekerjaan hukum itu dikaitkan dengan masalah prosedur. Tampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri.³⁶¹

Pandangan lain dikemukakan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) yang melakukan identifikasi permasalahan hambatan penegakan hukum di bidang kehutanan atau lebih dikenal dengan *illegal logging*. Kelemahan-Kelamahan Undang-Undang Kehutanan tersebut diidentifikasi sebagai berikut:³⁶²

³⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Sinar Baru, 1985 hlm. 79, lihat Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, op.cit.

³⁶² Illian Delta Alta Sari, et all, *Korupsi Dalam Pemberantasan Illegal Logging, : Analisis Kinerja dan Alternatif Kerangka Hukum*. ISBN 978-979-1434-07-0, Jakarta, Indonesia Corruption Watch, 2009, hlm. 24 s.d 27.

a. Dalam Undang-Undang Kehutanan Tidak Ada definisi *Illegal Logging*

Undang-Undang Kehutanan tidak mendefinisikan arti kejahatan kehutanan atau lebih populer disebut *illegal logging* atau pembalakan liar. Hal ini menjadi masalah ketika aparat penegak hukum dan juga pihak Departemen Kehutanan mengartikan *illegal logging* dalam arti sempit, yaitu penebangan pohon yang tidak legal atau tidak ada izin. Dengan pengertian tersebut, faktanya yang tertangkap adalah masyarakat sekitar hutan yang mencari kayu atau pelaku kelas teri. Padahal kenyataannya, hampir semua pelaku *illegal logging* kelas kakap melakukan kejahatannya dibalik izin yang dikantongi atau mendapat izin dari cara tidak legal atau penyuapan.

b. Dalam Undang-Undang Kehutanan Tidak Ada Sanksi Minimum

Dalam Undang-Undang Kehutanan, diatur tiga macam sanksi yaitu, pidana penjara, pidana denda dan pidana perampasan benda baik hasil tindak pidana maupun benda yang digunakan untuk melakukan perbuatan pidana. Namun, tidak ada pengaturan sanksi minimum. Dikarenakan tidak ada sanksi minimum, maka hukuman dari pengadilan terhadap pelaku kategori menengah ke atas dapat dikatakan sangat rendah. Dari hasil pengamatan ICW, cukong bebas sekitar 71,43 %, sedangkan sisanya dihukum dibawah 1 tahun sebanyak 14,29 %

c. Undang-Undang Kehutanan Tidak Menjangkau Tindak Pidana lain

Praktik *illegal logging* di Indonesia tidak hanya sekedar pelakunya menebang kemudian menjualnya. Namun, tindak pidana tersebut dilakukan secara sistematis, dan pemodal atau cukongnya tidak berada di tempat, tetapi menggunakan tangan orang lain sehingga berlapis-lapis. Dengan sistem berantai yang saling terlepas inilah, pelaku lapangan seringkali tidak mengetahui siapa cukong teratasnya. Selain itu, tak jarang cukong mempunyai perusahaan yang diatas-namakan orang lain, sehingga akan sulit dilacak posisinya dalam perusahaan yang resmi. Dengan demikian, pendekatan Undang-Undang Kehutanan yang pendekataannya lebih pada *locus delicti* atau pelaku tertangkap tangan, jelas pelaku kakap atau cukong tidak akan tertangkap

d. Undang-Undang Kehutanan Tidak menjangkau pertanggungjawaban korporasi (*corporate responsibility*)

Kejahatan *illegal logging* yang sistematis dapat dipastikan bukan hanya dilakukan individu atau orang-perorangan semata, tetapi juga dilakukan oleh korporasi.

Istilah "korporasi" sendiri tidak dikenal dalam KUHP. Sebab, KUHP masih menganut asas *delinquere non potest* atau badan hukum dianggap tidak dapat melakukan tindak pidana. Namun oleh para ahli hukum pidana dalam revisi atau Rancangan KUHP Tahun 1987-1988 (BPHN 1987) mengartikan korporasi sebagai "kumpulan terorganisasi dari orang atau kekayaan baik merupakan badan hukum atau pun bukan".

Black's Law Dictionary menyatakan kejahatan korporasi atau *corporate crime* adalah *any criminal offense committed by and hence chargeable to a corporation because of activities of its officers or employees (e.g., price fixing, toxic waste dumping), often referred to as "white collar crime"*. (kejahatan korporasi adalah tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi, dan oleh karena itu dapat dibebankan pada suatu korporasi, karena aktivitas-aktivitas pegawai atau karyawannya (seperti penetapan harga, pembuangan limbah), sering juga disebut sebagai "kejahatan kerah putih").

Undang-Undang Kehutanan sendiri tidak mengatur pertanggungjawaban korporasi. Dengan tidak adanya pertanggungjawaban korporasi tersebut, maka yang dijerat hanya individu. Persoalan terjadi, ketika individu yang bersangkutan melarikan diri atau ternyata tidak mampu membayar apa yang menjadi tanggungjawabnya. Oleh karena itulah, upaya hukum terhadap palaku dan pengembalian kerugian negara dengan hanya mengandalkan Undang-Undang Kehutanan jelas tidak dapat berhasil secara optimal.

Pengaturan pertanggungjawaban korporasi sangat penting artinya, karena apabila ada tindak pidana dilakukan atas nama korporasi, maka tuntutan pidana, sanksi pidana serta tindakan tata tertib dapat dijatuhkan baik terhadap korporasi maupun terhadap mereka yang memberikan perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut dan/atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan itu. Tindakan tata tertib yang dapat dilakukan terhadap korporasi misalnya, yang tercantum dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup yaitu:

1. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
2. Penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan;
3. Perbaikan akibat tindak pidana
4. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak;
5. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau;

6. Menempatkan perusahaan di bawah pengampunan paling lama 3 tahun

Pertanggungjawaban korporasi memang secara tegas tidak diatur di dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga apabila menjerat dengan delik korporasi harus didakwa dengan Undang-undang lain seperti UU tentang Lingkungan Hidup. Memang seharusnya di dalam pengelolaan hutan di Indonesia sudah ke arah lebih maju dengan penggunaan delik korporasi, dengan harapan jika terjadi permasalahan hukum dapat dimintakan pertanggungjawaban kepada pengurus, salah seorang pengurus, dan hakim dapat menunjuk pengurus tertentu.³⁶³ Menurut Muladi dan Dwidja Priyatno, sistem pertanggungjawaban pidana korporasi dalam perspektif kebijakan kriminal dan kebijakan pidana, memang tidak terlepas dari tahap formulasi yang di dalamnya menyangkut definisi dari korporasi itu sendiri. Latar belakang tahap korporasi sebagai subyek hukum pidana dan model pengaturan jenis sanksi pidana untuk korporasi, apabila terdapat kelemahan dalam perumusan, maka akan dapat menghambat penegakan hukum dalam rangka pertanggungjawaban korporasi dalam hukum pidana. Hal ini sebagai penegasan bahwa kelemahan kebijakan legislasi dapat menghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.³⁶⁴

³⁶³ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981, hlm 48.. Lihat pula Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Cetakan ke-1 Januari 2010, Bandung, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 94.

³⁶⁴ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Cetakan ke-1 Januari 2010, Bandung, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 211.

e. Beberapa Kasus Pidana Kehutanan Dikategorikan Sebagai Pelanggaran Administratif

Pengaturan tindak pidana kehutanan hanya dimuat dalam Pasal 50 jo Pasal 78 Undang-Undang Kehutanan. Padahal, ketentuan dalam pasal tersebut sangat tidak memadai untuk menjangkau tindak pidana yang saat ini dilakukan secara sistematis, terorganisir dan lintas batas negara. Apabila perbuatan tindak pidana tersebut tidak termasuk dalam Pasal 50 dan Pasal 78, maka hal itu dikategorikan sebagai pelanggaran administratif berdasarkan Pasal 80 Ayat (2) Undang-Undang Kehutanan. Sanksi administratif yang dapat dijatuhkan adalah denda, pencabutan izin, penghentian kegiatan dan atau pengurangan areal (penjelasan Pasal 80 Ayat (2)).

Undang-undang Kehutanan yang telah disahkan dalam waktu singkat, juga merupakan kegagalan dalam menciptakan substansi hukum kehutanan. Sejak awal Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) telah pula mengidentifikasi bahwa UU No. 41 Tahun 1999 memiliki titik lemah sebagai berikut: **Pertama**, UU Kehutanan gagal membuat rumusan yang solid terhadap alasan kehadirannya untuk menggantikan UU No. 5 tahun 1967, karena UU Kehutanan tidak melakukan kritik paradigma terhadap UU Pokok Kehutanan sebelumnya. **Kedua**, UU Kehutanan telah mendistorsi pengertian negara menjadi hanya pemerintah; **Ketiga**, UU Kehutanan tidak melakukan perubahan fundamental terhadap ketentuan yang mengatur masyarakat adat. **Keempat**, UU Kehutanan memuat pasal-pasal yang inkonsisten dalam batang tubuh dan juga kontradiksi dengan

sejumlah peraturan perundangan positif (UU Agraria, UU Penataan Ruang, UU Pemerintahan Daerah) dan dengan beberapa instrumen hukum internasional, baik mengenai ketentuan tentang hak-hak dasar masyarakat adat, wewenang pemerintah daerah dan tata ruang; **Kelima**, dalam keseluruhan kegiatan pengurusan kehutanan, peran pemerintah sangat besar dan cenderung mengabaikan masyarakat di sekitar hutan.³⁶⁵

Kelemahan UU Kehutanan dalam aspek legislasi juga dipaparkan oleh Pakar Kehutanan Hariadi Kartodihardjo dari Institut Pertanian Bogor (IPB), yang telah melakukan analisis terhadap isi UU Kehutanan No.41 Tahun 1999 dan menemukan permasalahan yang dapat menghambat penegakan hukum kehutanan, yaitu mencakup:³⁶⁶

1. Hak Adat. Keberadaan hutan adat dalam negara (Pasal 5) mengandung kelemahan mendasar, utamanya belum dihormatinya atas hak masyarakat terhadap sumberdaya lahan dan hutan. Kompleksitas hutan adat yang mengandung pemilikan individu, pemilikan komunal maupun hak pungut atas komoditas-komoditas yang ditetapkan sendiri dalam masyarakat adat akan terikat dalam hukum positif.
2. Penguasaan oleh Negara atas keberadaan hutan. Kawasan hutan diartikan sebagai hutan tetap (Pasal 1 butir 3), hutan tetap berarti hutan negara, sedangkan hutan hak secara implisit tidak dimungkinkan menjadi hutan tetap. Masyarakat yang mempunyai hutan hak, dan hutannya itu mempunyai fungsi pokok sebagai hutan lindung atau hutan konservasi, diarahkan dan diubah menjadi hutan negara dengan kompensasi dari pemerintah (penjelasan Pasal 36 ayat (2)). Disini terlihat bahwa penguasaan negara atas hutan, sebagai penjabaran dari Bab I bagian ketiga, akan melemahkan keikutsertaan masyarakat untuk memiliki. Membangun, dan mempertahankan hutan lindung dan hutan konservasi. Sementara itu bagian masyarakat yang mampu mempertahankan fungsi hutan lindung dan hutan konservasi bagi pelestarian fungsi lingkungan

³⁶⁵ Hedar Laudjeng, "Jurnal Manajemen Hutan", Edisi Khusus "Inkonsistensi Undang-Undang Kehutanan, Yogyakarta, Bigraf Publishing, 1999, hlm.77-99.

³⁶⁶ Hariadi Kartodihardjo, *Dibalik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam, Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan, Analisis Isi UU Kehutanan 1999*, Jakarta, Kehati, hlm. 191.

tidak mendapat insentif. Pemerintah hanya menyatakan bahwa pemanfaatan hutan hak yang mempunyai fungsi lindung dan konservasi harus tidak mengganggu fungsinya. (lihat Pasal 36 ayat (2)).³⁶⁷

3. Masalah kepastian hukum kawasan hutan negara. Penatagunaan kawasan hutan dapat dilakukan sebelum hutan dikukuhkan dengan alasan waktunya lama (Pasal 12 dan penjelasannya). Toleransi seperti ini akan menimbulkan ketidakpastian pengelolaan hutan seperti kondisi saat ini dan tidak memacu kerja pemerintah untuk menyelesaikan pengukuhan hutan.
4. Masalah pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Dalam Bab V Bagian Keempat mengenai rehabilitasi dan reklamasi hutan tidak disebutkan siapa yang bertanggungjawab apabila terjadi kegagalan kegiatan ini. Pengalaman menunjukkan bahwa setelah tahun keempat, yaitu setelah berakhirnya waktu proyek, hasil rehabilitasi/reboisasi menjadi investasi tak bertuan.
5. Desentralisasi. Penyerahan kewenangan (Bab VII) seharusnya tidak dibatasi pada hal-hal operasional, tetapi meliputi pula hal-hal yang menyangkut kebijakan publik yang lebih luas termasuk pengumpulan dana yang ditimbulkan atas usaha hasil hutan.

Selain permasalahan yang telah disebutkan di atas, terdapat pula permasalahan yang harus mendapatkan perhatian khusus, yaitu:

Pertama : Pemerintah masih mentolerir diadakannya eksplorasi pertambangan dalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung (Pasal 38 ayat (1) , meskipun terdapat batasan luas dan jangka waktu serta kelestarian lingkungan (Pasal 38 ayat (3), maupun adanya persetujuan DPR untuk pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dengan cakupan luas. Dalam situasi beratnya kerusakan hutan di Indonesia, pasal ini jelas memicu penambahan kerusakan hutan di masa

³⁶⁷ Penjelasan Paal 12: Dalam pelaksanaan di lapangan, kegiatan pengukuhan kawasan hutan tidak selalu harus mendahului kegiatan penatagunaan hutan, karena pengukuhan kawasan hutan yang luas akan memerlukan waktu lama. Agar diperoleh kejelasan fungsi hutan pada salah satu bagian tertentu, maka kegiatan penatagunaan hutan dapat dilaksanakan setidaknya-tidaknya setelah ada penunjukan.

mendatang, apabila kepentingan ekonomi melalui pertambangan tetap dinomorsatukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Kedua: Bab XI mengenai gugatan perwakilan dan Bab XII mengenai penyelesaian sengketa kehutanan perlu dicermati lebih mendalam utamanya menyangkut implikasi-implikasi hukumnya.³⁶⁸

Izin pemungutan hasil hutan juga menjadi masalah dalam kelembagaan. Meskipun pemungutan hasil hutan telah diberikan batasan waktu, luas, volume, (penjelasan Pasal 28 ayat (1). Dalam UU Kehutanan ini tidak dinyatakan siapa yang memberikan izin tersebut dan siapa yang mengatur kelestarian hasil hutan. Pengaturan ini baru dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2002. Di dalam pelaksanaan konservasi, perlindungan hutan, dan penanganan kebakaran hutan dikelola oleh lembaga yang dibentuk oleh dunia usaha bidang kehutanan dan menteri (penjelasan Pasal 35 ayat (2). Pengaturan seperti ini cenderung tidak menumbuhkan kepedulian masyarakat setempat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, dana investasi pelestarian hutan lebih merupakan dana publik yang harus dapat didayagunakan bagi penguatan kemampuan daerah untuk melakukan konservasi, perlindungan hutan dan penanganan kebakaran.

Kelemahan yang ditemukan di lapangan dari berbagai sumber yang dapat menyebabkan tidak efektif penegakan hukum dapat dirumuskan :

³⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 194.

1. Proses-proses perumusan kebijakan tidak dapat berlangsung untuk mencari solusi pemecahan masalah di lapangan yang berbeda dari wilayah satu ke wilayah lainnya, sehingga substansi kebijakan juga berbeda-beda;
2. Langkah dalam melakukan identifikasi *common value* bagi pihak-pihak yang sedang bersengketa dalam pemanfaatan sumberdaya hutan, sehingga pemecahan masalahnya cenderung disamaratakan;
3. Implementasi kebijakan pengelolaan hutan tidak dapat diselenggarakan dengan mempertimbangkan daya dukung hutan dengan berbagai hak-hak melekat (*entitlement*), seperti hak masyarakat adat yang ada di dalamnya;
4. Pengaturan pengelolaan hutan menjadi terpusat, yang dalam banyak hal menjadi argumentasi kurangnya jumlah aparat pemerintah. Padahal masalahnya adalah lemahnya manajemen dalam pengaturan peran birokrasi termasuk distribusi risiko atas kegagalan implementasi kebijakan yang dijalankan;
5. Data dan informasi yang berkaitan dengan pengelolaan hutan sangat lemah karena dalam pengambilan keputusan lebih menargetkan penyelesaian masalah secara administratif;
6. Lemahnya akumulasi pengetahuan tentang berbagai hal yang menyangkut pengelolaan hutan yang sangat spesifik menurut wilayah dan menjadi dasar penyempurnaan kebijakan.³⁶⁹

Ketentuan pidana yang diatur di dalam UU No.41 Tahun 1999 tentunya sangat erat kaitannya dengan isi dari pasal-pasal yang bermasalah sebagaimana disampaikan oleh berbagai pihak, dan tentunya dapat dipahami mengapa penegakan hukum pidana kehutanan menjadi hal yang sulit ditegakkan dalam rangka mewujudkan pengelolaan hutan yang berkelanjutan.

Dari sisi kebijakan legislasi memang sudah ada kemauan untuk menggunakan hukum pidana di dalam rangka mewujudkan pengelolaan hutan di Indonesia. Namun jika di telaah isi ketentuan pidana dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentunya telah tergambar secara jelas dari uraian dalam

³⁶⁹ *Ibid*; hlm. 196.

bab-bab sebelumnya bahwa, memang terdapat hambatan yang harus disikapi oleh semua pihak. Pendekatan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan hukum pidana kehutanan adalah tidak mudah jika berharap dari kebijakan legislasi yang ada. Dalam ketentuan Pasal 50 terdapat kendala sarana prasarana perlindungan hutan di lapangan, tidak mudah ditemukan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu yang tumpang tindih, menduduki kawasan hutan tidak sah dan merambah kawasan hutan, sulit dijawab karena adanya hak adat, menebang pohon tidak sah tanpa izin pejabat yang berwenang tidak mudah diimplementasikan, melakukan penyelidikan dan melakukan eksploitasi di dalam kawasan hutan secara tidak sah dan seterusnya.

Pendekatan hukum kehutanan dalam hal sanksi pidana lebih merunut kepada ketentuan teknis yang sangat tergantung kepada proses pemberian izin oleh pejabat yang sah atau pejabat yang berwenang, padahal sulit menentukan siapakah yang berwenang, apakah Menteri, Gubernur, apakah Bupati tidak sah dan tidak berwenang? Di dalam hukum, tentang keabsahan, atau tentang sah dan berwenangnya pejabat ditentukan oleh hukum administrasi negara dan hukum peradilan tata usaha negara. Selain pengaturan sanksi pidana di dalam UU No. 41 Tahun 1999, banyak pula permasalahan yang diakibatkan oleh politik hukum kehutanan yang sampai saat ini disinyalir Undang-Undang Kehutanan masih mengutamakan pendekatan ekonomi dengan pengelolaan hutan yang dikuasai oleh beberapa perusahaan besar di Indonesia.

Hambatan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan disebabkan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan yang kurang harmonis dengan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, dan tidak terintegrasikan dengan peraturan perundang-undangan di sektor lainnya. Kaidah-kaidah dalam pembentukan UU Kehutanan sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik dan ekonomi, sehingga pengembangan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan menjadi kurang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku karena saling bertentangan satu sama lain,³⁷⁰ sedangkan dalam melakukan tata penyusunan peraturan perundang-undangan terikat dengan asas:(a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan, dan (g) keterbukaan.

Secara praktis keterbatasan kapasitas para pemangku kepentingan, termasuk para penegak hukum dalam memahami dan menginterpretasikan peraturan yang ada, berakibat pada terjadinya penerapan hukum yang tidak efektif. Demikian pula masih lemahnya koordinasi antar sektor, antar daerah, antara sektor dan daerah, serta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berangkat dari dasar pemikiran tersebut, langkah awal yang harus ditempuh adalah melakukan harmonisasi sistem hukum dan

³⁷⁰ Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Asah Asih Asuh, 2008, hal. 1.

peraturan perundang-undangan di Indonesia, terutama dalam bidang kehutanan.

Usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya keseimbangan antara perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dapat dilakukan dengan cara menghilangkan ketidakseimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda tersebut. Secara konseptual, harmonisasi sistem hukum dapat dilakukan secara keseluruhan yang akan melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan kultur hukum (*legal culture*), atau salah satu bagian dari mata rantai hubungan dari tiga komponen sistem hukum.³⁷¹

Upaya pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan ideologi negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, Proppenas, undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut. Sasaran program pembentukan peraturan perundang-undangan adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Dalam UU No. 10 Tahun

³⁷¹ Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan*, Surabaya: JPBooks, 2006, hal. 247.

2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 18 ayat

(2) menyatakan bahwa;

“Pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.” Prinsip keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara, merupakan salah satu asas materi muatan setiap peraturan perundang-undangan.³⁷²

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu yang sama dan dalam ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum, misalnya terjadinya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersamaan tanpa upaya-upaya harmonisasi hukum atau penyelerasan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, dimana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk-bentuk kebijakan-kebijakan.

Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka

³⁷² Pasal 6 ayat (1) d, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mengikuti perkembangan. Dalam kaitan ini, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyesuaian dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam melakukan harmonisasi, pertama-tama perlu diperhatikan asas-asas hukum dan tata perundang-undangan secara umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, khususnya Pasal 5 huruf d. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan, dan
- g. keterbukaan.

Apabila asas-asas tersebut tidak dipenuhi dan dengan mengingat kemajemukan sistem hukum di Indonesia, maka sangat potensiil

menimbulkan disharmoni. Potensi disharmoni misalnya, terjadi karena ada demikian banyak jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan tersebut dikeluarkan oleh berbagai instansi, yang satu sama lain seringkali tidak berkoordinasi secara baik. Tata urutan peraturan perundang-undangan sudah dibuat, namun demikian tata urutan peraturan perundang-undangan tidak selamanya dapat dijadikan pegangan, karena dalam kenyataannya ada berbagai peraturan yang berlaku efektif kendati tidak terdapat dalam tata urutan yang diakui dalam hukum positif.

Dalam praktek hukum di Indonesia, ada sejumlah penyebab timbulnya disharmoni hukum. Faktor penyebab timbulnya disharmoni hukum, antara lain³⁷³:

1. Perbedaan antara undang-undang atau peraturan perundang-undangan;
2. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Dikenal berbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang kadang-kadang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat Edaran Mahkamah Agung;
5. Kebijakan-kebijakan instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
6. Perbedaan kebijakan instansi Pemerintah Pusat dan Daerah.
7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
8. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

³⁷³ LM. Gandhi, “*Harmonisasi Hukum Menuju Menuju Hukum Responsif*”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 14 Oktober 1995, hal. 10-11.

Berbicara lebih lanjut mengenai perbuatan pidana yang merupakan bagian dari sistem hukum pidana, maka menurut **Marc Ancel** dalam suatu masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari :

1. Peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya.
2. Suatu prosedur hukum pidana
3. Suatu mekanisme pelaksanaan pidana³⁷⁴

Hal pertama yaitu mengenai Peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya, sebagaimana di kemukakan oleh **Marc Ancel** adalah, menyangkut hukum pidana materiil. Sementara yang kedua, yaitu suatu prosedur hukum pidana adalah, yang menyangkut hukum pidana formil, sedangkan yang ketiga yaitu suatu mekanisme pelaksanaan pidana, adalah apa yang disebut dengan hukum eksekusi. Jika dari substansi peraturan hukumnya sudah lemah maka sudah dapat dijawab penegakan hukumnya juga akan lemah. Tergambar secara jelas bahwa ketentuan pidana kehutanan menunjukkan berbagai kendala dan hambatan dalam substansi hukumnya.

4. Politik Hukum Pengelolaan Hutan dan Tindak Pidana Kehutanan

Secara normatif, konsep politik pengelolaan hutan adalah mengandung filosofi bagi kepentingan kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakatnya, namun dalam pelaksanaannya pencapaiannya malah sebaliknya, yaitu menghasilkan kondisi hutan rusak dan masyarakat semakin terpinggirkan dan termiskinkan. Kenyataan ini

³⁷⁴ Marc Ancel dalam Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hlm. 29.

membuktikan bahwa politik kehutanan yang diterapkan selama ini mengalami kegagalan atau setidaknya regulasi di bidang kehutanan tidak berjalan efektif sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan dan sasarannya.³⁷⁵ Hal ini tercermin dari kondisi beberapa tahun terakhir dimana kebijakan kehutanan dipertanyakan banyak pihak, dan kebijakan kehutanan tidak mampu melakukan perubahan yang nyata terhadap kondisi sektor kehutanan menuju situasi yang lebih baik. Misalnya, berkurangnya praktek perambahan hutan, menurunnya aksi penebangan liar dan penyelundupan kayu atau makin sedikitnya kasus-kasus sosial. Sebaliknya harus diakui bahwa dari hari ke hari berbagai malpraktek pengelolaan hutan sebagai sumber kerusakan hutan justru semakin meningkat.³⁷⁶

Salah satu faktor penyebab kegagalan pengelolaan hutan selama beberapa tahun terakhir ini disinyalir terletak pada konsep politik pengelolaan hutan yang menjadi basis setiap kebijakan kehutanan. Kelemahan pertama dari konsep politik pengelolaan hutan adalah terletak pada kecenderungannya yang hanya bersifat parsial. Konkritnya, seluruh kebijakan kehutanan dewasa ini sepenuhnya berorientasi pada kepentingan konservasi dan rehabilitasi sebagai pengejawantahan dari konsep “memberi hutan bernafas” .³⁷⁷ Rasionalitasnya adalah komitmen untuk memperbaiki kesalahan penerapan konsep politik kehutanan tiga

³⁷⁵ Untung Iskandar dan Agung Nugraha, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan, Isu dan Agenda Mendesak*, Yogyakarta: Debut Press, 2004, hlm. 229.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ Pidato Presiden RI tanggal 12 Juni 2002 di Bali. Dalam upaya mengaktualisasikan sektor publik kehutanan di Indonesia telah menetapkan lima skala prioritas program.

dasawarsa lalu yang konon lebih di dominasi oleh konsep pertumbuhan yang berkiblat pada kepentingan ekonomi semata.³⁷⁸ Dilatarbelakangi tujuan pembangunan yaitu memprioritaskan pertumbuhan ekonomi, maka peraturan perundang-undangan yang ada juga mengikuti konsep kehutanan yang berorientasi ekonomi tersebut.

Langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk mengurangi kerusakan hutan adalah dengan melakukan perubahan politik kehutanan yang berorientasi ekonomi ke politik hukum kehutanan dan penegakan hukumnya yang berorientasi kelestarian dan keberlanjutan (*sustainability*). Sebab, kerusakan hutan dewasa ini sudah demikian kronis, sehingga kebijakan eksploitasi terhadap sumber daya hutan harus dikurangi (*soft landing*), bahkan bila memungkinkan dihentikan sama sekali (*moratorium*).

Politik kehutanan berpengaruh kepada perusakan hutan dapat dilihat dari fakta dimana laju kerusakan hutan meningkat tajam dari waktu ke waktu dan berbanding lurus dengan tingkat kemiskinan. Sebelum krisis ekonomi kerusakan hutan hanya berkisar pada angka 800.000 hektar hingga 900.000 hektar per tahun. Namun di Tahun 1998 tatkala jumlah penduduk miskin meningkat dari 22,5 juta jiwa menjadi 49,5 juta jiwa sebagai akibat krisis ekonomi, ternyata kerusakan hutan telah meningkat tajam menjadi 1,7 juta hektar-2 juta hektar per tahun. Peningkatan jumlah angka kemiskinan penduduk yang terjadi antara Tahun 2004-2006 dan

³⁷⁸ Untung Iskandar dan Agung Nugraha, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan, Isu dan Agenda Mendesak*, *op.cit*, hlm. 230.

meningkatnya jumlah pengguguran lebih meningkatkan laju kerusakan hutan menjadi 3,8 juta hektar per tahun. Gambaran tingkat kemiskinan dengan laju perusakan hutan menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara kemiskinan dan perusakan hutan, karena sebagian besar penduduk miskin Indonesia berdiam dan mencari nafkah dari hutan. Makin miskin masyarakat, maka makin berat pula terhadap kerusakan hutan. Sudah selayaknya dalam konsep pengelolaan hutan tidak hanya berorientasi pada ekonomi semata atau penegakan hukum semata, tetapi perlu adanya keterpaduan konsep pengelolaan hutan yang berbasis kepada pengelolaan hutan yang berkelanjutan, yaitu dengan hutan sebagai fungsi ekonomi, sosial dan ekologis.³⁷⁹

B. PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM KEHUTANAN

Dalam teori hukum Mochtar Kusumaatmadja dinyatakan sudah seharusnya hukum berfungsi sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat (*law as a social tool*). Mengingat fungsinya, sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif. Masyarakat yang sedang membangun, dapat didefinisikan sebagai masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Sudah seharusnya hukum berperan dalam pembangunan untuk mewujudkan ketertiban masyarakat.³⁸⁰

³⁷⁹ *Ibid*; hlm. 233.

³⁸⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis*, Bandung, PT. ALUMNI, 2002, hlm. 13-14.

Untuk mewujudkan gagasan Mochtar Kusumaatmadja dimaksud tentunya tidaklah mudah seperti membalikkan telapak tangan, karena penegakan hukum pidana pada umumnya dan yang terkait di bidang kehutanan pada khususnya sangat tergantung dari bagaimana penegakan hukum itu sendiri dilakukan. Barda Nawawi Arief, berpandangan diperlukan reformasi penegakan hukum. Penegakan hukum diperlukan tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*), tetapi juga pembaruan struktur hukum (*legal structure reform*), dan pembaruan budaya hukum (*legal culture reform*).³⁸¹

Sinyalemen pelaksanaan penegakan hukum sulit ditegakkan karena situasi dan kondisi hukum saat ini yang oleh Lili Rasjidi diibaratkan hukum itu edan, hukum itu amburadul, hukum itu gonjang-ganjing dan hukum itu kacau balau.³⁸² Berbagai upaya telah dicoba oleh berbagai pihak untuk mencari jalan keluar dari permasalahan-permasalahan hukum. Upaya-upaya dimaksud antara lain adalah:

1. dengan memperbaiki perundang-undangan yang dinilai banyak memiliki kelemahan atau tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat (tidak aspiratif);
2. dengan membuat undang-undang baru untuk dapat mengganti perundang-undangan yang dinilai banyak memiliki kelemahan atau tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat (tidak aspiratif);
3. dengan melakukan penelitian-penelitian mendalam oleh kalangan ilmuwan dan akademisi terhadap perundang-undangan yang dinilai bermasalah;
4. dengan Penemuan Hukum (*rechtsvinding*) oleh para hakim sebagai penegak hukum.³⁸³

³⁸¹ Barda Nawawi Arief, *Loc.Cit.* .

³⁸² Lili Rasjidi, *Dinamika Situasi dan Kondisi Hukum Dewasa Ini Dari Perspektif Teori dan Filosofikal, Kapita Selekta Hukum Dalam Tinjauan Kritis Atas Perkembangan Hukum Seiring Perkembangan Masyarakat di Indonesia*, Bandung, Widya Padjajaran, 2009, hlm. 1.

³⁸³ *Ibid.*

Upaya-upaya yang telah dilakukan dimaksud di atas merupakan hal yang didasari oleh pendekatan Aliran atau Ilmu Hukum Positip. Pendekatan aliran hukum positip dalam menyelesaikan permasalahan hukum merupakan kondisi logis terhadap peraturan perundang-undangan yang bermasalah sebagai hukum positip. Hukum positip (*ius constitutum*) dapat dipahami sebagai kumpulan asas, kaidah hukum tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia.³⁸⁴

Pada kenyataannya, pendekatan aliran hukum positip tidak sepenuhnya menyelesaikan permasalahan. Penyelesaian permasalahan yang berorientasi kepada peraturan perundang-undangan atau hukum positip hanya akan menyentuh gejala permasalahan, namun belum pada akar permasalahannya. Untuk dapat melakukan penyelesaian permasalahan secara tuntas maka perlu digunakan pendekatan teoritis.³⁸⁵

Terkait dengan pelaksanaan penegakan hukum kehutanan sebagaimana ditentukan dalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, penegakan hukum pidana kehutanan perlu dilihat dari berbagai aspek yang mempengaruhi penegakan hukum. Penegakan hukum kehutanan yang telah terjadi di

³⁸⁴ *Ibid.*, hlm.2. Lihat pula Bagir Manan, Hukum Positip Indonesia (Suatu Kajian Teoritik) FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

³⁸⁵ *Ibid.* Lihat pula B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*, Cetakan Ke-II, Mandar Madju, Bandung, 2000.

Indonesia dapat dilihat dalam beberapa contoh kasus putusan pidana yang terkait dengan kehutanan pada Tahun 2005-2008.³⁸⁶

Putusan pidana pada kasus-kasus kehutanan tersebut tidak dapat hanya dibaca berdasarkan data saja. Sebab, harus dilihat dari beberapa hal yang terkait dengan sistem penegakan hukum pidana pada hutan dan kehutanan.

Hukum kehutanan mengenal tiga sistem sanksi yang dapat digunakan oleh pejabat penegak hukum untuk menyelesaikan permasalahan pengelolaan hutan dan kehutanan yaitu, sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum administratif dan sistem sanksi hukum pidana. Penggunaan sanksi yang ada tersebut tergantung kepada instansi kehutanan dan aparat penegak hukum untuk memilih mana yang harus diterapkan. Jika pelanggaran yang terkait dengan administrasi tentunya kehutanan mempunyai mekanisme tersendiri tata cara penyelesaiannya dan di dalam pelanggaran administrasi tersebut tidak menutup kemungkinan akan terjadi tuntutan perdata maupun ganti rugi. Terkait dengan pelanggaran pidana, penegakan hukumnya tergantung kepada instansi kehutanan, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan sebagai bagian sistem penegakan hukum pidana di Indonesia.

Untuk mengukur apakah penegakan hukum pidana di bidang kehutanan juga tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi sebagaimana dikemukakan oleh Sorjono Soekanto.

Faktor tersebut adalah:³⁸⁷

1. Faktor hukumnya sendiri (hukum positif)

³⁸⁶ ICW, *Op., Cit.* Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur adanya sanksi pidana maksimal, baik berupa ancaman pidana penjara maupun denda.

³⁸⁷ Sorjono Soekanto, *Op.Cit*; hlm. 8.

2. Faktor penegak hukum atau pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum (aparatus hukum)
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, adalah lingkungan hukum tersebut dapat diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Lebih jauh apakah penegakan hukum akan digunakan dengan sarana penal atau non penal perlu mendapatkan perhatian. G. Peter Hoefnagels³⁸⁸ menggambarkan bahwa, upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh melalui: (a) penerapan hukum pidana (*criminal law application*); (b) pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan (c) mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment /mass media*).

1. Pelaksana penegakan hukum pidana Kehutanan

Barda Nawawi Arief menjelaskan yang dimaksud dengan tahap aplikasi yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Jika dikaitkan dengan penegakan hukum pidana kehutanan, maka aparat penegak hukum yang terkait adalah penyidik kepolisian negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan, kejaksaan sebagai penuntut umum dan pengadilan (hakim).

- a. Penyidik Kepolisian Republik Indonesia

³⁸⁸ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminologi*, 1969, hlm. 56.

Secara umum penyidikan dalam tindak pidana di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 1981. Perihal penyidik diatur dalam Pasal 1 butir 1, Pasal 1 butir 2, Pasal 6, 7, 8, 44 Ayat (1) dan Ayat (2), 45 Ayat (1) huruf a dan Ayat (3), Pasal 106, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115.

b. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan

Di dalam UU No. 41 tahun 1999, perihal penyidikan diatur dalam Pasal 77;

Ayat (1) Selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi pengurusan hutan diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Ayat (2) Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang untuk:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- c. memeriksa tanda pengenal seseorang yang berada dalam kawasan hutan atau wilayah hukumnya;
- d. melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana yang menyangkut hutan. Kawasan hutan, dan hasil hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. meminta keterangan dan barang bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan hasil hutan;
- f. menangkap dan menahan dalam koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- g. membuat dan menandatangani berita acara;

- h. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.

Ayat (3) Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum, sesuai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

c. Kejaksaan Sebagai Penuntut Umum

Kejaksaan Agung Republik Indonesia sebagai lembaga penegak hukum yang ditugaskan khusus dalam Inpres 4 Tahun 2005 agar melakukan penegakan hukum, khususnya dalam bidang penuntutan. Pasal 1 angka 7 KUHAP dijelaskan bahwa, penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Pasal 13 KUHAP, penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Selanjutnya wewenang penuntut umum diatur dalam Pasal 14, 15, 137, 140 ayat (1) dan (2) KUHAP,

Memang harus disadari bahwa menjerat pelaku penebangan liar, tidak semudah yang dibayangkan.³⁸⁹ Permasalahan *illegal logging*

³⁸⁹ Abdul Rahman Saleh, "Upaya Pemerintah Dalam Mengatasi Illegal Logging", Temu Konsultasi Duta Besar RI dan Duta Besar Negara Sahabat Dalam Rangka Mengatasi Illegal Logging dan Illegal Timber Trade, Yogyakarta, tanggal 18 Januari 2006, hlm.2.

ini sangat kompleks. Tidak terbatas hanya kepada penebangan yang merusak (*destructive logging*), tetapi mencakup pula permasalahan yang lain, kolusi dalam memberikan jatah tebang tahunan, manipulasi volume kayu, penebangan kayu yang tidak memiliki ijin dan sebagainya. Oleh karena itu, disamping korupsi sebenarnya *illegal logging* juga layak untuk digolongkan sebagai *extraordinary crime*, mengingat *illegal logging* tidak saja bersifat regional, tetapi telah merupakan kejahatan transnasional yang telah berbentuk *organized crime*, sehingga harus dirumuskan kebijakan dan tindakan yang tepat sebagai *extraordinary counter measure* untuk menanggulangi dan mencegahnya.³⁹⁰

Dengan melihat kondisi yang begitu mengkhawatirkan dalam tindak pidana di bidang kehutanan (*illegal logging*), maka penting dilakukannya penataan substansi hukum, pembenahan struktur hukum dan peningkatan budaya hukum, mengingat penyalahgunaan sumber daya kehutanan tidak hanya berimplikasi terhadap UU Kehutanan, tetapi secara keseluruhan terkait dengan produk legislasi lain, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), UU Lingkungan Hidup, UU Minerba, UU Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Kepabeanan, UU Perkebunan, UU Perikanan, UU Sumber Daya Air dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Kelembagaan,

³⁹⁰ *Ibid.*

khususnya sarana prasara serta sumber daya manusia selain juga kesadaran masyarakat.

Beragamnya peraturan perundang-undangan tersebut, tidak saja menimbulkan beragam penafsiran tetapi juga memunculkan ragam kewenangan institusi. Memang hakekatnya, produk-produk legislasi tersebut bersifat *primary rule of obligation* (peraturan kewajiban primer). Dikarenakan merupakan aturan pokok, kelemahannya, pertama tidak ada kepastian, kedua bersifat statis, dan ketiga tidak efisien.³⁹¹

Dalam memahami lebih lanjut produk legislasi tersebut, maka perlu adanya sinkronisasi ragam penafsiran dan kewenangan yang ada di dalam undang-undang, maka diperlukan *secondary rule of obligation* (peraturan kewajiban sekunder) sebagai peraturan pelaksanaannya. Peraturan pelaksanaan tersebut, **pertama**, harus bersifat *rule of recognition*, membuat jelas dan pasti kaidah mengenai perbuatan tertentu. **Kedua**, harus bersifat *rule of change*, secara tegas menyatakan peraturan mana yang dikesampingkan, meskipun ada *asas lex posterior derogat legi priori*. **Keiga**, harus bersifat *rule of adjudication*, memberikan otoritas kewenangan yang jelas penyelenggara negara yang berhak membuat keputusan.

Adapun yang terkait dengan sumber daya manusia diperlukan tidak saja karena kurangnya personil, tetapi yang penting lagi adalah menyangkut profesionalisme para aparaturnegak hukumnya. Terkait

³⁹¹ *Ibid.*, Lihat Hart, Hls, *The Concept of Law*, London, Oxford University Press, 1972, hlm. 39.

dengan kesadaran hukum masyarakat, diperlukan adanya kesinambungan tidak saja sekedar penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, tetapi juga berupa pencegahan melalui sosialisasi dan keteladanan.

2. Penuntutan Tindak Pidana Kehutanan

Penegakan hukum terhadap perkara tindak pidana kehutanan (*illegal logging*) sering mengundang silang pendapat dari berbagai pihak, baik dari pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, pemerhati lingkungan maupun pengamat hukum. Hal demikian terjadi, di satu sisi karena ketidaktahuan mengenai batas kewenangan masing-masing institusi penegak hukum, baik dalam tahap penyidikan (*investigation level*), tahap penuntutan (*prosecution level*) maupun tahap pemeriksaan di depan pengadilan (*court level*).

Sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku (UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana) kewenangan penyidikan (tindak pidana kehutanan dan tindak pidana umum lainnya) diberikan kepada pejabat Polisi Negara Republik Indonesia (Pasal 6 ayat (1) huruf a) dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kehutanan yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang (Pasal 6 ayat (1) huruf b), penuntutan ada pada penuntut umum yaitu jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 13 jo. Pasal 270), sedangkan

pemeriksaan di depan pengadilan adalah kewenangan dari pengadilan negeri (Pasal 84). Pada tahun 2003-2005, perkara tindak pidana kehutanan yang masuk di Kejaksaan Agung telah lebih dari 4.000 perkara, telah diselesaikan 2.457 perkara, dengan perkiraan kerugian negara sekitar Rp. 4,627 triliun,³⁹² sedangkan kerugian negara akibat praktek *illegal logging* diperkirakan mencapai Rp. 30,4 triliun per tahun.³⁹³

Selama ini tindak pidana di bidang kehutanan lebih dominan dipandang sebagai tindak pidana umum yang merupakan kewenangan penyidik Kepolisian RI dan PPNS Kehutanan di dalam melakukan penyidikan didasarkan pada ketentuan Pasal 77 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam praktek, meskipun penyidik Polri maupun penyidik PPNS Kehutanan tidak mencantumkan undang-undang lain sebagai sangkaan alternatif atau berlapis (*subsidiar*), namun didalam surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum secara kasuistik mendakwakan juga alternatif atau kumulatif. Undang-undang lain terkait dengan *illegal logging*, seperti Pasal 41 s.d 42 Undang-Undang Lingkungan Hidup. atau Pasal 40 Undang-Undang No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, atau Pasal 362 KUHP, bahkan secara kasuistik terhadap perkara-perkara tersebut diterapkan juga dakwaan dengan Undang-undang No.31 Tahun 1999 jo Undang-

³⁹² Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Data Perkara Tindak Pidana Korupsi, Tahun 2005

³⁹³ Harian Kompas, Rabu, 24 Nopember 2004.

Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Pertimbangan Kejaksaan menerapkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi terhadap tindak pidana kehutanan dengan mengingat *pertama, illegal logging* tersebut hanya “merupakan sarana” bagi pelaku untuk memperkaya atau menguntungkan diri. *Kedua*, kerugian negara akibat praktik *illegal logging* cukup besar dan terjadi dalam berbagai bentuk, seperti dalam pemberian ijin yang tidak sesuai, pemberian jatah tebang, menerima suap dari penebang kayu hingga membiarkan pengrusakan terhadap hutan.

Penerapan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang berlaku saat ini, yaitu Undang-Undang No 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 terhadap *Illegal Logging* skala besar memang memungkinkan, tidak saja memudahkan dalam pembuktiannya, tetapi juga memberikan sanksi yang lebih tajam daripada Undang-undang Kehutanan, yaitu Pidana Mati atau Pidana Penjara seumur hidup, selain pidana tambahan berupa uang pengganti dan denda, sehingga diharapkan tidak saja dapat menimbulkan efek jera (*deterrent effect*), tetapi juga daya tangkal (*preventive effect*). Penggunaan instrumen pidana ini diharapkan akan seperti “*minesweeper penyapu ranjau*” yang akan dapat lebih berhasil guna lagi.

Memang tidak semua perbuatan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi, tetapi jika dari perbuatan tersebut ada pihak yang memperkaya atau menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dan unsur melawan hukum telah terpenuhi, baik secara formil maupun secara materiil, karena tidak saja bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi dapat juga digolongkan sebagai perbuatan tercela yang melukai rasa keadilan masyarakat, atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya, maka perbuatan tersebut telah memenuhi unsur dalam rumusan delik sebagaimana diatur oleh Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berbagai putusan pengadilan terhadap perkara kehutanan selama ini lebih dititik beratkan kepada Undang-Undang Kehutanan, kurang mengakomodasi Undang-Undang Korupsi. Putusan tersebut nampaknya masih bersifat *partial*, padahal dalam tindak pidana korupsi terdapat karakteristik khusus, sehingga memerlukan pandangan yang komprehensif atau menyeluruh untuk menilainya. Pandangan ini, tidak bermaksud mencederai asas *nullum crimen sine lege*.

Dalam Tahun 2005 ada 8 perkara tindak pidana yang disidik oleh Kejaksaan dengan menerapkan Undang-Undang Korupsi. Dari 8

perkara tersebut, 5 perkara diantaranya telah disidangkan di Pengadilan Negeri, namun mendapatkan putusan bebas. Terhadap putusan bebas tersebut telah dilakukan upaya hukum kasasi dan 1 perkara yang ditangani oleh Kejati Sumatera Barat dengan tersangka Thedy Antoni, Parulian Simalinggai dan Zulkarnain. Para tersangka tersebut telah melakukan penebangan kayu di Kabupaten Kepulauan Mentawai secara *illegal* di hutan lindung dan di luar Izin Pengolahan Kayu (IPK), yang mana kayu tersebut merupakan aset negara. Kegiatan tersebut berlangsung sejak Tahun 2004 s/d Tahun 2005. Kegiatan mereka tersebut masih dalam tahap penyidikan oleh Pengadilan Negeri Padang sebelum perkara pokoknya diperiksa, melalui Putusan Praperadilan No.03/Pid. Pra/2005/PN. Pdg. Tanggal 8 Juni 2005. Dalam Putusan Pengadilan tersebut menyatakan bahwa, Kejati Sumatra Barat tidak berwenang.

Meskipun berbagai kendala yang dihadapi khususnya pada strata *court level* tersebut, kejaksaan berupaya untuk tetap melakukan penuntutan terhadap kasus-kasus *illegal logging* dengan menggunakan instrumen UU Korupsi, dengan meminimalisir celah-celah hukum yang dapat dijadikan alasan, baik bagi pelaku untuk melepaskan diri dari jerat hukum maupun aparat penegak hukum lain yang masih belum merespon perkara-perkara yang terkait dengan tindak pidana kehutanan dengan pendekatan UU Korupsi.

Meskipun selama ini terhadap perkara tindak pidana kehutanan (*illegal logging*) diterapkan Undang-Undang Pidana Umum, namun seluruh jajaran Kejaksaan se- Indonesia telah diinstruksikan untuk memberikan tuntutan yang tinggi terhadap para pelakunya, agar tidak terjadi disparitas. Oleh karena itu, tuntutan pidana terhadap perkara-perkara kehutanan dikendalikan oleh Kejaksaan Agung.

Kedepan, upaya penanganan tindak pidana kehutanan/pembalakan liar (*illegal logging*) harus ditingkatkan, karena pada dasarnya sektor kehutanan merupakan sektor yang berperan dalam perekonomian Indonesia dengan mengacu pada Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara *Illegal* di Kawasan Hutan dan Peredarannya di seluruh Wilayah Republik Indonesia. Dalam Inpres tersebut Presiden meminta kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan dan 11 Menteri terkait, Jaksa Agung, Kapolri, Panglima TNI, Kepala BIN, Para Gubernur dan para Bupati/Walikota, sesuai dengan kewenangan masing-masing untuk melakukan percepatan pemberantasan penebangan kayu secara illegal di kawasan hutan dan peredarannya di seluruh wilayah Republik Indonesia dan menindak tegas serta memberikan sanksi terhadap oknum yang terlibat dengan kegiatan penebangan kayu secara *illegal*.

Khusus kepada Jaksa Agung diinstruksikan:

- a. melakukan pencegahan dan penangkalan terhadap oknum yang diduga terlibat dalam kegiatan penebangan kayu secara *illegal* di kawasan hutan dan peredarannya;
- b. Melakukan tuntutan yang tegas dan berat terhadap pelaku tindak pidana di bidang hukum kehutanan berdasarkan semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan tindak pidana di bidang kehutanan.
- c. Mempercepat proses penyelesaian perkara tindak pidana yang berhubungan dengan penebangan kayu secara *illegal* dan peredarannya pada setiap tahap penanganan, baik pada tahap penyidikan, tahap penuntutan maupun tahap eksekusi.

3. Pendekatan Pemberantasan Tindak Pidana Kehutanan dengan UU Tindak Pidana Korupsi dan UU Tindak Pidana Pencucian Uang

Penegakan hukum kehutanan akan mengalami kesulitan jika penegakan hukum hanya menggunakan UU Kehutanan semata. Di dalam penyusunan surat dakwaan, Kejaksaan telah memerintahkan agar UU Tindak Pidana Pencucian Uang dapat diterapkan untuk menutup kelemahan-kelemahan peraturan di bidang kehutanan yang tidak konsisten, penanganan perkara yang kurang koordinasi, ruang lingkup tindak pidana yang sempit, lemahnya kontrol penggunaan

Surat keterangan sahnya hasil hutan dan hukum acara yang konvensional.

Peraturan bidang Kehutanan yang tidak konsisten dapat dilihat dalam contoh kasus sebagai berikut;

- a. Kasus Pengeluaran Ijin Pemanfaatan kayu Masyarakat (IPKMA) oleh Bupati atau Pemda.

Kebijakan pengeluaran IPKMA oleh Bupati atau Pemda setempat didasarkan pada UU No 22 Tahun 1999 jo PP No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom. Namun oleh penyidik para pejabat/Bupati yang mengeluarkan IPKMA tersebut dapat dijadikan tersangka berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 jo beberapa Surat Keputusan Bersama dan Surat Edaran dari Menteri Kehutanan. Dengan adanya pengaturan yang saling bertentangan tersebut dapat menimbulkan perbedaan penafsiran antara Jaksa Penuntut Umum dan Majelis Hakim di sidang pengadilan mengenai penggunaan ketentuan hukum yang tepat, dan dikhawatirkan Majelis Hakim menggunakan prinsip yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP, yaitu untuk menerapkan ketentuan yang paling menguntungkan terdakwa, sehingga dakwaan Jaksa dapat dimentahkan oleh Majelis Hakim di Pengadilan.

- b. Kasus Penyitaan Kapal MV Mirna Rijeka

Kapal MV Mirna Rijeka berbendera Kroasia yang tertangkap oleh patroli KRI Sutanto TNA-AL, karena memuat kayu log dari Papua tanpa dilengkapi dengan dukomen SKSHH. Selanjutnya, kasus tersebut disidik oleh Satroltas TNI-AL dengan sangkaan melakukan tindak pidana pelanggaran pelayaran sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (2) jo Pasal 110 ayat (2) UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Selain itu, kasus tersebut juga disidik oleh PPNS Kehutanan berkaitan dengan tindak pidana Kehutanan yang diatur dalam UU No.41 Tahun 1999 dan oleh Penyidik Jaksa yang berkaitan dengan adanya dugaan tindak pidana korupsi. Penanganan kasus tersebut tidak secara berbarengan atau terpadu, melainkan terpisah satu sama lain, sehingga kasus yang menggunakan sangkaan melakukan tindak pidana pelanggaran pelayaran lebih didahulukan dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Surabaya. Pengadilan Negeri Surabaya dengan Putusan No. 61/Pid/2005/PN.SBY telah menjatuhkan pidana denda sebesar 20 juta rupiah dan barang bukti berupa kapal MV Mirna Rijeka dirampas untuk negara. Namun, PT Surabaya dalam Putusan No. 138/Pid/2005/PT SBY dalam putusannya mengembalikan kapal MV Mirna Rijeka kepada pemiliknya.

Setelah putusan Pengadilan Tinggi Surabaya tersebut dieksekusi dan dibuatkan Berita Acara penyerahan kepada pemiliknya, selanjutnya PPNS Kehutanan berdasarkan ijin khusus

Pengadilan Negeri Surabaya melakukan penyitaan terhadap kapal MV Mirna Rijeka tersebut untuk dijadikan bukti dalam perkara kehutanan. Pemilik kapal mengajukan pra peradilan terhadap penyitaan tersebut ke Pengadilan Negeri Surabaya dan Pengadilan Negeri Surabaya menyatakan bahwa, para termohon (PPNS Kehutanan) tidak berwenang melakukan penyitaan kapal, dengan pertimbangan bahwa berdasarkan Pasal 3 ayat (4) SKB Menteri Perhubungan, Menteri Kehutanan dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tertanggal 22 Januari 2003 tentang Pengawasan, Pengangkutan Kayu melalui Pelabuhan isinya menyatakan bahwa, “ apabila kapal terbukti memuat kayu yang tidak dilengkapi dengan dokumen sebagaimana pada ayat (1), maka muatan kayu tersebut harus dibongkar di pelabuhan terdekat untuk diproses sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat diijinkan untuk melakukan pelayaran ke pelabuhan tujuan”. Terlepas dari pertimbangan hukum tersebut di atas, seharusnya Pengadilan Negeri Surabaya dan Pengadilan Tinggi Surabaya perlu memperhatikan ketentuan Pasal 78 angka 15 UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang isinya menyatakan bahwa;

“Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk negara”.

Dengan demikian perlu ditelusuri dan dikompilasi aturan hukum atau kebijakan yang saling bertentangan tersebut, agar kegiatan penebangan liar diatur undang-undang tersendiri, serta mencabut aturan dan kebijakan yang bertentangan satu sama lain.

Lemahnya penegakan hukum di bidang kehutanan selain disebabkan dari peraturan bidang Kehutanan yang tidak konsisten, juga penanganan kasus terlihat berjalan sendiri-sendiri dan kurangnya koordinasi antar instansi penyidik. Hal tersebut dapat dilihat dalam kasus penebangan liar yang biasanya melanggar beberapa ketentuan pidana. Misalnya dalam kasus kapal MV Mirna Rijeka yang didakwa melanggar UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, UU No.41 Tahun 1999, UU No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi. Namun pada praktiknya, koordinasi antar penyidik sangat kurang, sehingga kondisi ini menimbulkan konflik kepentingan antar instansi penegak hukum dan tumpang tindahnya kewenangan. Beragamnya para penyidik dalam menangani tindak pidana Kehutanan dan memiliki kewenangan masing-masing yang sudah diatur berdasarkan undang-undang masing-masing memberikan sarana penanganan penegakan hukum berjalan masing-masing. Padahal dalam menangani kasus *illegal logging* diperlukan *sistem penegakan hukum yang terkoordinasi secara baik*, sehingga proses penegakan hukum sejak dari penyidikan hingga ke persidangan dapat diwujudkan. Tiap instansi penegak hukum yang bekerja sendiri dan

terlepas dari koordinasi kerjasama dengan instansi penegak hukum lainnya tidak memiliki semua komponen data dan informasi atau pun sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam rangka proses penegakan hukum. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama yang sinergis dan saling mengisi, sehingga penyidikan saling terkait satu sama lain dan hasil penyidikan seluruhnya ditujukan guna kepentingan penuntutan/pembuktian di pengadilan.

Sebaiknya pemerintah memikirkan untuk membentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Penebangan Liar (Timtastipipelkor) untuk kasus-kasus korupsi yang terdiri dari berbagai instansi penyidik terkait dan Kejaksaan, sehingga penyidikan dilakukan secara terpadu dan terintegrasi satu sama lain, sehingga penyidikan tidak memakan waktu lama, biaya lebih efisien, ditangani oleh penyidik yang memiliki keahlian khusus bidang kehutanan. Selain itu, tindak pidana penebangan liar merupakan kejahatan luar biasa, sehingga diperlukan cara-cara yang luar biasa pula, misalnya, proses peradilan diperlukan hakim *ad hoc* untuk menanganinya, sehingga diharapkan putusannya di pengadilan tidak memakan waktu lama dan berlarut-larut.

Faktor lain yang menjadi sumber kelemahan penegakan hukum kehutanan selain kebijakan yang saling tumpang tindih, penanganan kasus oleh instansi penyidik kurang koordinasi dan berjalan sendiri-sendiri, juga ruang lingkup tindak pidana yang sempit, subjek pelaku tindak pidana yang sempit dan pengawasan penggunaan SKSHH yang

lemah, serta hukum acara yang konvensional. Berikut dapat digambarkan kelemahan tersebut pada modus operandi yang dilakukan dalam kegiatan penebangan liar sangat beragam dan kompleks, namun ruang lingkup yang diatur dalam UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan belum meliputi tindak pidana korupsi, tindak pidana penyertaan dan tindak pidana pembiaran (*omission*), tindak pidana penebangan di luar wilayah konsensi atau yang melanggar Rencana Kerja Tahunan, dan subjek pelaku yang diatur dalam ketentuan pidana kehutanan hanya efektif diterapkan kepada pelaku yang secara langsung melakukan penebangan kayu, ataupun pengusaha yang melakukan transaksi kayu secara illegal. Ketentuan pidana ini belum mengatur pelaku lain yang termasuk otak intelektual yang terkait dengan penebangan liar atau pelaku secara keseluruhan, seperti pelaku oknum pejabat penyelenggara negara, PNS, TNI/POLRI, korporasi, pemilik sawmill dan nakhoda kapal.

Penggunaan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) tidak dikontrol pengeluaran dan penggunaannya secara ketat. Artinya SKSHH tersebut dapat dipergunakan berulang kali oleh pemilik SKSHH. Ke depan diharapkan institusi yang mengeluarkan SKSHH ini dapat lebih selektif lagi dalam menerbitkannya, karena dalam praktek ditemukan fakta bahwa, pada saat penangkapan dan proses penyidikan tersangka tidak dapat menunjukkan SKSHH, namun dalam persidangan tersangka dapat memperlihatkan SKSHH tersebut

dengan alasan bahwa, pada saat ditangkap SKSHH nya tersebut masih dalam proses.

Hukum acara yang digunakan dalam tindak pidana penebangan liar mengacu pada UU No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dan tidak ada pengecualian yang diatur dalam oleh UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maupun peraturan terkait lainnya, padahal sangat sulit untuk menjerat para pelaku yang berada di belakang kasus penebangan liar, serta dalam pelaksanaan penyitaan barang bukti, pembuktian di pengadilan, keterangan ahli yang memerlukan ketelitian dan waktu dalam menentukan adanya kerusakan terhadap hutan, pemboikotan dan pengaksesan rekening bank yang tidak diatur khusus, sehingga memerlukan ijin Gubernur Bank Indonesia untuk memblokir dan mengakses rekening. Padahal, kasus-kasus penebangan liar sering terjadi di daerah pelosok Indonesia dan jauh dari Ibu Kota, sehingga ijin sangat terlambat dan uang hasil penebangan liar sudah berpindah tangan.

Tindak pidana kehutanan disinyalir terkait dengan peredaran uang secara illegal, sehingga banyak pihak mengusulkan agar instrumen pencucian digunakan untuk menanggulangi kejahatan di bidang kehutanan. Tindak pidana pencucian uang merupakan salah satu bentuk kejahatan "*crime as business*", yaitu bentuk kejahatan yang lebih merugikan dibandingkan dengan delik kekerasan dan delik terhadap harta benda yang bersifat tradisonal. Bentuk kejahatan ini

berkonsentrasi pada keuntungan materil (*profit*) dengan melalui aktivitas dalam bidang bisnis atau industri , dalam hal ini bisnis penebangan liar (*illegal logging*). Oleh karena itu, kejahatan ini biasanya dilakukan secara terorganisir dan sering dilakuksn oleh mereka yang memilikii intelektual ataupun kedudukan terpandang di masyarakat.

Istilah “pencucian uang” atau “*money laundering*” dapat diartikan meliputi segala proses kegiatan dan usaha yang dilakukan untuk mengubah identitas uang atau barang yang diperoleh secara tidak sah menjadi tampak sebagai yang berasal dari kegiatan yang sah. Terdapat kecenderungan bahwa, hasil suatu kejahatan adalah berbentuk uang tunai, akan tetapi karena perkembangan teknik “perubahan identitas” tersebut demikian cepat dan canggih, maka objek dari pencegahan dan pemberantasan, pencucian uang (*money laundering*) tidak terbatas pada hanya uang tunai saja, melainkan juga mencakup benda atau barang dalam berbagai bentuknya. Tindak pidana pencucian uang (*money laundering*) merupakan kegiatan yang lebih sering bersifat internasional, dalam arti menyangkut yuridiksi beberapa negara.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian awal tulisan ini, kegiatan penebangan liar (*illegal logging*) merupakan tindak pidana yang berdasarkan data Departemen Kehutanan dinyatakan bahwa dari kegiatan penebangan liar negara telah dirugikan sebesar sekitar Rp

30,42 trilyun (tahun 1998 s.d 2003) dan 47,79 trilyun Tahun 2003 s.d 2004, dimana kerugian negara tersebut merupakan sumber uang haram bagi para pelaku penebangan liar. Uang haram yang jumlahnya sangat besar tersebut tentu memerlukan sarana penyimpanan, pentransferan dan pengintegrasian baik dalam rangka untuk mengubah asal-usul uang yang diperoleh secara tidak sah menjadi seolah-oleh berasal dari uang yang sah maupun dalam rangka mendukung transaksi dan biaya operasi penebangan liar.

Kegiatan dalam rangka untuk mengubah asal-usul uang yang diperoleh secara tidak sah menjadi seolah-olah uang yang sah adalah jelas merupakan kegiatan pencucian uang (*money laundering*) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No.15 Tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) dan tindak pidana pokok (*predicate crime*) dalam kasus ini adalah tindak pidana penebangan liar (Pasal 2 ayat (1) huruf v UU TPPU).

Rezim pencucian uang yang efektif sangat berpengaruh terhadap upaya memerangi kejahatan penebangan liar dengan cara menghambat masuknya uang kotor atau hasil bisnis haram itu ke dalam sistem keuangan, merampas dan mengembalikan uang haram tersebut ke negara. Selain itu, rezim anti pencucian uang juga berfungsi mencegah sistem keuangan dijadikan sasaran dan sarana kejahatan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa rezim anti pencucian uang

menjalankan fungsi ganda yaitu penegakan ketentuan anti pencucian uang yang sekaligus untuk menjaga integritas sistem keuangan, serta mencegah berkembangnya tindak pidana asal/pokok (*predicate crime*).

Dengan demikian ketentuan *money laundering* ini dapat dipergunakan dalam menangani para pelaku yang masih sulit terjangkau oleh ketentuan hukum di bidang kehutanan seperti otak intelektual yang terkait kegiatan penebangan liar atau pelaku secara keseluruhan, seperti pelaku oknum pejabat penyelenggara negara, PNS, TNI/POLRI, Korporasi, Pemilik Sawmill dan nakohoda kapal, dengan melakukan pelacakan dan analisis terhadap rekening para pelaku dan dalam melakukan pekerjaan tersebut pihak PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan) tidak memerlukan ijin Gubernur BI karena adanya dugaan tindak pidana *money laundering* yang dilakukan oleh oknum-oknum tersebut di atas.

4. Proses Peradilan Pidana Kehutanan

Pengadilan (hakim) bertugas untuk memeriksa perkara di dalam proses persidangan dan selanjutnya memberikan putusan pengadilan. Dilihat dari prosedur penegakan hukum pidana, jelas apa yang diatur dalam UU No. 41 tahun 1999 tidak mengatur secara khusus tentang hukum acara pidana di bidang kehutanan. Akibatnya kasus-kasus kehutanan penanganannya tidak sangat luar biasa, sedangkan kejahatan kehutanan bersifat sangat luar biasa (*extraordinary crime*).

Seperti dalam hal penanganan barang bukti dan alat bukti di dalam kejahatan kehutanan memerlukan biaya yang cukup besar dan penanganan yang cepat, tetapi diperlakukan sebagai kejahatan yang biasa dan penanganannya yang biasa pula. Akibatnya penanganan perkara tindak pidana kehutanan dari proses penyidikan sampai putusan hakim memerlukan waktu yang panjang. Sudah dapat ditebak barang bukti berupa kayu, alat potong kayu, alat berat, kapal dan lain sebagainya memerlukan perawatan dengan biaya mahal. Kayu mudah rusak, sehingga menyulitkan proses pembuktian. Penggunaan barang bukti seperti foto, belum dimungkinkan, lokasi persidangan yang jauh dari letak kejadian dan barang bukti mengakibatkan proses penanganan kejahatan kehutanan dapat dikatakan layu sebelum berkembang. Hasil persidangan tentunya tidak optimal dengan berbagai alasan.

5. Penegakan Hukum Pidana Kehutanan

Bagir Manan, mantan Ketua Mahkamah Agung menyatakan bahwa terdapat kesamaan dari berbagai kalangan yang menyatakan hingga saat ini penegakan hukum belum memuaskan. Bahkan ada yang menyatakan, penegakan hukum makin jauh dari rasa keadilan. Mengapa?, karena didapati berbagai peristiwa hukum dan putusan penegakan hukum ternyata tidak mampu memberi kepuasan atau memenuhi rasa keadilan para pencari keadilan atau masyarakat pada

umumnya.³⁹⁴ Keadaan ini juga terjadi pada penegakan hukum kehutanan. Tindak pidana atas hutan atau sering disebut *illegal logging* dalam berbagai pendapat merupakan permasalahan utama yang harus diatasi, jika ingin mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari. Tindak pidana kehutanan adalah perbuatan yang dapat menimbulkan dampak yang sangat luar biasa bagi kehidupan umat manusia. Bahkan dalam sebuah wacana yang berkembang tindak pidana di bidang kehutanan sebagai salah satu tindak pidana terorisme.³⁹⁵ Hal tersebut didasarkan praktek tindak pidana atas hutan yang memiliki kemiripan ciri dengan bentuk terorisme, yaitu: (1) termasuk kejahatan pidana, (2) berlangsung lintas negara, (3) terorganisir secara sistematis, (4) memiliki jaringan (*network*) yang luas, dan (5) mengancam keselamatan hidup umat manusia di seluruh dunia secara lintas generasi.

Tindak pidana kehutanan yang terjadi di Indonesia menimbulkan dampak yang teramat luas terhadap kondisi lingkungan sekaligus kelangsungan fungsinya bagi kehidupan berbagai komunitas secara lintas generasi, terutama masyarakat yang tinggal berdekatan dengan sumber daya hutan. Ancaman kekeringan, bahaya banjir, tanah longsor, kebakaran, menipisnya lapisan ozon, pemanasan global dan

³⁹⁴ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta, Asosiasi Advokat Indonesia, MMIX, 2009, hlm. 51.

³⁹⁵ Riza Suarga, *Pemberantasan Illegal Logging, Optimisme di Tengah Praktek Premanisme Global*, Serpong, Wana Aksara, 2005, hlm. 1.

perubahan iklim menjadi ancaman yang terus mengintai kelangsungan dan keberlanjutan kehidupan umat manusia.³⁹⁶

Penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan (*illegal logging*) yang dimulai pada saat Presiden Susilo Bambang Yudoyono yang mengeluarkan Inpres No. 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan *Illegal Logging* di seluruh Indonesia. Inpres ini ditujukan kepada beberapa menteri, pejabat tinggi setingkat menteri, para gubernur dan para bupati/walikota. Inpres tersebut memerintahkan kepada para pejabat terkait untuk melakukan percepatan pemberantasan penebangan kayu secara tidak sah di kawasan hutan dan peredarannya di seluruh wilayah Republik Indonesia melalui penindakan terhadap setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan *illegal logging*.

Secara khusus pada Inpres No. 4 Tahun 2005 memerintahkan kepada Kapolri dan Jaksa Agung untuk menindak tegas dan melakukan penyidikan terhadap para pelaku kegiatan penebang kayu secara *illegal*, melakukan tuntutan yang tegas dan berat terhadap pelaku tindak pidana di bidang kehutanan berdasarkan semua peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan mempercepat proses penyelesaian perkara tindak pidana yang berhubungan dengan penebangan kayu secara *illegal* dan peredarannya pada setiap tahap penanganan baik pada tahap penyidikan, tahap penuntutan maupun tahap eksekusi.

³⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

Untuk mendorong efektifitas penegakan hukum pidana kehutanan, Pemerintah telah melakukan 5 (lima) kebijakan operasi pemberantasan *illegal logging* yang dilakukan di beberapa daerah di Indonesia seperti Wana Jaya, Wana Laga, Wana Bahari, Operasi Hutan Lestari I, II dan III.³⁹⁷

6. Kinerja Aparat Penegak Hukum (Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan) Dalam Tindak Pidana Kehutanan

Dalam upaya melindungi hutan dari pengrusakan hutan, dibutuhkan penegakan hukum kehutanan yang serius dan tegas, serta arah kebijakan yang jelas. Sejauh ini penegakan hukum pemberantasan tindak pidana kehutanan (*illegal logging*) kurang dapat memberikan hasil yang maksimal, sehingga kurang dapat meletakkan dasar yang kuat sebagai langkah untuk mencegah terjadinya perusakan hutan.

Kinerja Kepolisian dalam pemberantasan *illegal logging* dari tahun 2003-2005 dilakukan dengan berbagai operasi. Operasi rutin telah menetapkan 1373 tersangka dan 1228 kasus. Pada Tahun 2004 operasi rutin telah menetapkan 1814 tersangka dan 1569 kasus. Operasi khusus Wanalaga tahun 2003 telah menetapkan 483 tersangka dan 459 kasus. Operasi Hutan Lestari Tahun 2004 telah menetapkan 519 tersangka dan 392 kasus.³⁹⁸

³⁹⁷ Illian Delta Alta Sari, et all, *Korupsi Dalam Pemberantasan Illegal Logging.: Analisis Kinerja dan Alternatif Kerangka Hukum*. ISBN 978-979-1434-07-0, Jakarta, Indonesia Corruption Watch, 2009, hlm. 9..

³⁹⁸ Departemen Kehutanan Republik Indonesia, 2005.

Hasil kinerja kepolisian pada saat itu dinilai sudah cukup efektif meskipun masih belum maksimal menjerat sejumlah aktor intelektual. Upaya dan kerja keras perlu di apresiasi. Akan tetapi, langkah awal tersebut menjadi tidak efektif ketika proses dan tahapan persidangan yang masih dikuasai kekuatan pengadilan yang kurang berpihak kepada pelestarian hutan.

Dalam operasi hutan lestari II tahun 2005, telah menghasilkan banyak kasus yang disidangkan terhadap para pelaku *illegal logging* yaitu sebanyak 186 tersangka. Namun dari 186 tersangka hanya 4,3% yang divonis bersalah hingga mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht*).³⁹⁹ Jika diperhatikan dari kasus yang sampai di persidangan dan diputus oleh pengadilan, maka terjadi penurunan yang sangat signifikan dari tahapan penegakan hukum, sehingga dapat dikatakan penegakan hukum kehutanan tidak efektif. Dari sudut pelaku kejahatan kehutanan, aktor intelektual (cukong) 72% divonis bebas oleh hakim. Dari 25 cukong yang ditetapkan sebagai tersangka, 18 tersangka diantaranya divonis bebas.

Dilihat dari tipologi putusan dari tindak pidana kehutanan dari tahun 2005 s/d 2008, ICW telah melakukan pencatatan dan analisis putusan pengadilan yang terkait dengan kejahatan kehutanan. Dari 205 terdakwa yang dipantau, sekitar 66,83% diantaranya divonis

³⁹⁹ Indonesia Corruption Watch, 2007.

bebas dan 21,46 divonis dibawah 1 tahun, yang di vonis 1-2 tahun 6,83% dan yang divonis 2 tahun ke atas sebanyak 4,88%.⁴⁰⁰

Di Mahkamah Agung, hasil vonisnya dalam tindak pidana kehutanan tidak berbeda jauh dengan putusan pengadilan pada tingkat Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi. Sekitar 82,76% kasus yang sampai ke Mahkamah Agung ternyata hanya melibatkan petani, operator lapangan dan supir yang di vonis, sedangkan pimpinan perusahaan hanya 17,24%.⁴⁰¹

C. PUTUSAN HAKIM DALAM KASUS TINDAK PIDANA KEHUTANAN

Putusan pengadilan merupakan puncak dari proses penegakan hukum untuk menyatakan seseorang dinyatakan bersalah oleh hakim dalam suatu perkara pidana terkait dengan pidana kehutanan. Putusan hakim di dalam putusan perkara pidana kehutanan sampai saat ini masih menjadi perhatian banyak pihak, baik itu pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, masyarakat, dan tentunya para pemerhati, serta aparaturnegak hukum.

Menganalisis putusan pengadilan sangat relevan untuk melihat lebih jauh apakah penegakan hukum pidana dan kebijakan pemidanaan di dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan dapat di implementasikan secara efektif. Selain itu, untuk mengetahui penyebab mengapa kebijakan hukum pidana di bidang kehutanan tidak dapat diterapkan untuk mencegah dan mengurangi kejahatan di bidang kehutanan.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

⁴⁰¹ *Ibid.*, hlm. 11.

Penegakan hukum dijalankan tetapi tingkat *deforestasi* di Indonesia saat ini masih tetap terus-menerus berlangsung. Bahkan memiliki kecenderungan meningkat, bersamaan dengan tingginya tingkat konversi lahan untuk kegiatan non kehutanan. Proses penegakan hukum yang tidak optimal sangat berpengaruh terhadap meningkatnya aktifitas perusakan atas selama ini. Ketidak-optimalan tersebut terlihat dari penanganan kasus pidana kehutanan selama tahun 2005-2008.⁴⁰²

Dengan memperhatikan fakta tersebut, maka menandakan bahwa UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai perangkat hukum dalam pengelolaan hutan masih memiliki kelemahan dalam pelaksanaannya. Dengan kata lain, ancaman hukuman yang terdapat di dalam UU Kehutanan belum mampu menimbulkan efek jera (*deferrence effect*) bagi para pelakunya maupun bagi publik.

Salah satu faktor yang memperlemah penegakan hukum kehutanan adalah masih ada celah-celah hukum (*loop holes*) yang terdapat di dalam UU Kehutanan tersebut, sehingga seringkali UU Kehutanan hanya dapat menjerat pelaku lapangan dari aktifitas perusakan atas hutan. Diperlukan upaya yang sistematis dan terstruktur guna menutup celah tersebut, sehingga upaya yang dilakukan dapat menjerat pelaku utama (*mastermind*) tindak pidana kehutanan di muka persidangan serta memberikan efek jera.

Salah satu upaya dalam menutup celah undang-undang tersebut adalah

⁴⁰² *Indonesian Center for Environmental Law*, (ICEL), Hasil Eksaminasi Publik, Beberapa Putusan Pengadilan Terkait Illegal Logging, Jakarta, April 2009, hlm.3., lihat pula Illian Delta Alta Sari, et all, *Korupsi Dalam Pemberantasan Illegal Logging, Analisis Kinerja dan Alternatif Kerangka Hukum*. ISBN 978-979-1434-07-0, Jakarta, Indonesia Corruption Watch, 2009.

penegakan hukum dengan menggunakan pendekatan beberapa undang-undang atau pendekatan yang bersifat multidisiplin, termasuk penggunaan undang-undang korupsi, lingkungan hidup, pencucian uang.

Dalam praktek, penerapan hukum dengan menggunakan pendekatan tersebut ternyata tidak sepenuhnya sesuai dengan tujuan. Sebab, masih terdapat beberapa permasalahan yang terdapat dalam penerapan pendekatan tersebut. Dari hasil eksaminasi publik terhadap putusan perkara-perkara tindak pidana kehutanan di Indonesia, telah dicoba oleh *Indonesian Center for Environment Law* terhadap beberapa kasus yang terkait dengan tindak pidana kehutanan, sebagai berikut:

1. Contoh Kasus Yang Terkait Dengan Tindak Pidana Kehutanan

a. Kasus I perkara Darianus Lungguk Sitorus.⁴⁰³

Pada bulan April 1998 terdakwa menduduki/menguasai hutan negara kawasan hutan produksi Padang Lawas yang berada di Kecamatan Simangambat (dahulu Kecamatan Barumun Tengah) kabupaten Tapanuli Selatan Propinsi Sumatera Utara seluas ± 80.000 ha tanpa ijin dari Menteri Kehutanan. Terdakwa seharusnya sudah mengetahui atau paling tidak mengira bahwa kawasan yang didudukinya adalah hutan negara yang diperuntukkan sebagai hutan tetap dan berfungsi sebagai hutan produksi. Hutan semacam itu tidak boleh diduduki/dikuasai tanpa seijin menteri sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.

Pada mulanya terdakwa bersama dengan Sultan Baharuddin Hasibuan, Sultan Malim Hasibuan, Tongku Muda Hasibuan, Minan Hasibuan, Tongku Soripada Hasibuan, Baginda Partomuan Hasibuan, Rongkaya Sutan Siregar, Tongku Mara Usin Emir, Tongku Satia Dalimunthe, Tongku Iskandar Hasibuan, Raja Asli Hasibuan dan Abdul Azis Harahap tanpa dasar hukum telah menyatakan bahwa, kawasan Padang Lawas seluas 80.000 ha di Kawasan Kecamatan Simangambat merupakan Tanah ulayat Marga Hasibuan Luhut Ujung Batu.

⁴⁰³Putusan No. 481/PID.B/2006/PN.JKT.PST, Putusan Sela No. 481/PIID.B/2006/PN.JKT.PST, Putusan No. 194/PID/2006/PT.DKI dan Putusan Mahkamah Agung No. 2642. K/PID/2006 Perkara Tindak Pidana Korupsi dan Illegal Logging dengan terdakwa Darianus Lungguk Sitorus.

Tanah yang diakui tersebut kemudian oleh Sultan Baharuddin Hasibuan, dkk diserahkan kepada terdakwa yang mana terdakwa menyerahkan uang ganti rugi (pago-pago), dengan dalih untuk tujuan memajukan usaha perkebunan/pembudidayaan kelapa sawit serta untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat setempat, yang kemudian dituangkan dalam akta tanggal 13 Juni 1998 No. 65/L/1998 dan akta tanggal 23 Juli 1998 No. 186/L/1998. Penyerahan Kawasan Hutan Negara Hutan Produksi tersebut untuk kepentingan usaha perkebunan kelapa sawit PT Torganda (Milik terdakwa Darianus Lungguk Sitorus) untuk menguntungkan Sultan Baharuddin Hasibuan dkk yang menerima uang ganti rugi.

Lahan tersebut kemudian oleh terdakwa di ubah fungsi dan peruntukannya menjadi areal perkebunan kelapa sawit. Terdakwa membentuk dan mendirikan Koperasi Perkebunan Kelapa Sawit (KPKS) Bukit Harapan dengan maksud untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan, kemudian terdakwa melalui Akte No. 323/L/1998 seolah-olah menyerahkan hutan kawasan produksi tersebut kepada Pengurus KPKS untuk dikerjakan dan diubah fungsi dan peruntukannya menjadi areal perkebunan kelapa sawit dengan sistem pola “bapak angkat”, yang mana terdakwa berperan sebagai penyandang dana. Padahal penyerahan dan pengelolaan dan perubahan fungsi dan peruntukan lahan tersebut atas inisiatif dan keinginan terdakwa.

Terdakwa menyerahkan beberapa alat-alat (graidier, chainsaw, dll) untuk menggarap kawasan hutan tersebut. Kemudian terdakwa dengan Latong S dan Ir. Yonggi Sitorus membuka hutan dan membuat jalan dan mengkavling-kavling kawasan tersebut dengan tujuan imas tumbang dan pembersihan. Terdakwa seharusnya mengetahui bahwa perbuatan tersebut dilarang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (2) PP No. 28 Tahun 1985 dan Pasal 10 Ayat (1) PP No. 28 Tahun 1985, selain itu terdakwa melanggar ketentuan penggunaan kawasan hutan yang tidak sesuai dengan fungsi dan peruntukannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1967, yaitu sebagai hutan tetap. Pasal 5 ayat (1) PP No. 28 tahun 1985 penggunaan kawasan hutan yang menyimpang dari ketentuan (untuk pengembangan budidaya pertanian) harus mendapat persetujuan Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2). Lahan untuk pengembangan budidaya harus terlebih dahulu memperoleh pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan, Menteri Dalam Negeri dan BPN No. 364/Kpts-II/1990, No 519/Kpts/Hk/050/70/90 dan No. 23-VII-1990 tentang Ketentuan Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian Hak Guna Usaha untuk pembangunan usaha pertanian.

Pada bulan Februari 1999 lahan tersebut seluas ± 12.000 ha (8.000 ha telah ditanami dan 4.000 telah selesai dilakukan imas tebang). Hal tersebut sebagaimana dinyatakan oleh Pengurus KPKS Bukit Harapan (Lantong s dan Arif Prabowo) dalam surat No. 05/LP/KPKS/II tanggal 11 Februari 1999. Tindakan tersebut telah menyebabkan berkurangnya luas areal hutan negara kawasan hutan produksi seluas ± 12.000 ha dan

menyebabkan hilangnya tegakan kayu meranti dan menimbulkan hilangnya perolehan provisi PSDH dan Dana Reboisasi, dan menimbulkan kerugian rehabilitasi yang harus ditanggung oleh pemerintah cq Departemen Kehutanan RI.

Pemerintah Daerah setempat, Dinas Kehutanan Kabupaten Tapanuli Selatan, Kantor Wilayah Kehutanan dan perkebunan Propinsi Sumatera Utara, Gubernur Sumatera Utara, DPRD Sumatera Utara dan Kapolda Sumatera Utara, maupun Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan dan Menteri Pertahanan dan Panglima ABRI), telah melakukan berbagai upaya agar Terdakwa dan PT Torganda serta KPKS Bukit Harapan menghentikan perbuatannya, dengan membuat dan menandatangani:

1. Surat Kepala Dinas Kehutanan Prop. DT I Sumatera Utara:
 - a. No. 522/6856/VI-C tanggal 9 September 1998, perihal Penggarapan Kawasan Hutan Padang Lawas Register 40, yaitu ditujukan kepada pimpinan PT Torganda yang berisi antara lain “agar PT Torganda menghentikan kegiatan dalam kawasan Hutan Reg No.40 Padang Lawas sebelum ada ijin dari Menhutbun.
 - b. No. 522.2.1/8079/VI-C Tanggal 17 Oktober 1998, perihal Penggarapan Kawasan Hutan Padang Lawas Register 40. ditujukan kepada Direktur PT Torganda, yang merupakan peringatan ke-2 agar PT Torganda menghentikan kegiatan pembukaan, pengerjaan dan meninggalkan/ mengosongkan kawasan hutan Tersebut;
 - c. No. 522..2.1/8080/VI-C tanggal 17 Oktober 1998, perihal perambahan Kawasan Register 40 Padang Lawas, ditujukan kepada Kapolres Tapanuli Selatan, yang mana surat tersebut berisi tentang permohonan bantuan agar menghentikan dan menindak PT. Torganda agar menghentikan kegiatan perambahan dan meminta bantuan untuk pengamanan Kawasan Hutan yang dirambah tersebut.
 - d. No.522.2.1/8081/ VI-C tNGGI 17 Oktober 1998, perihal perambahan kawasan hutan negara register 40 di Kecamatan Barumon Tengah Kab. Tapanuli Selatan ditujukan kepada Gubernur KDH Tk. I Sumatera Utara, Kab. Tapanuli Selatan, “mohon dukungan dan bantuan gubernur dalam menangani perambahan hutan Register 40 oleh PT. Torganda
 2. Surat Ketua DPRD Tk.I Sumatera Utara No. 9579/KB7 Tanggal 24 Oktober 1998, perihal permohonan dilakukan tindakan, ditujukan kepada Kapolda Sumatera Utara, yang isinya ‘agar menugaskan kepada Kapolres Tapanuli Selatan untuk mengambil tindakan terhadap PT. Torganda yang tidak mengindahkan hasil kesepakatan pada pertemuan rapat kerja dan dengar pendapat dengan Komisi A, B dan D DPRD Propinsi Sumatera Utara.
 3. Surat-surat lainnya yang selengkapnya dapat dilihat di dalam Putusan PN. No. 481/Pid.B/2006/PN Jakpus
- Namun terdakwa Latong dan Ir. Yonggi Sitorus tetap menduduki dan menguasai serta mengerjakan (mengubah fungsi dan peruntukan) kawasan

hutan negara tersebut. Perbuatan tersebut telah memperkaya terdakwa PT. Torganda dan KPKS Bukit Harapan.

Perbuatan terdakwa telah baik secara langsung atau tidak langsung telah merugikan keuangan negara khususnya Departemen Kehutanan (sesuai dengan perhitungan Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Badan Planologi dan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan Departemen Kehutanan RI berdasarkan PP No.59 Tahun 1998 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan sebagaimana diubah dan ditambah dengan PP No.92 Tahun 1999 jo SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 258/MPP/6/1998 tentang Harga Patokan Untuk Kayu Bulat yang berdiameter 30 cm ke atas untuk jenis meranti di Wilayah Sumatera Utara sebesar \$ 59, 00 US/m³, dan untuk kayu bulat yang mempunyai ukuran kurang dari diameter 30 cm untuk jenis meranti sebesar \$ 11,00 US/m³ dan perhitungan ahli dari Institut Pertanian Bogor (IPB) serta ahli dari BPKP. Dengan demikian ditotal kerugian negara (Departemen Kehutanan) diperhitungan berkisar antara Rp. 390.255.216.000 – Rp. 410.140.512.000.

Pada persidangan, Jaksa Penuntut Umum (JPU) mendakwa DL Sitorus menggunakan dakwaan yang disusun secara kombinasi kumulatif dan alternatif:

Kesatu: Melanggar Pasal 1 ayat (1) sub a jo Pasal 28 jo Pasal 34 c UU No.3/1971. Pasal 43A UU No.31/1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan UU No.20/2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP

Dan

Kedua: Melanggar Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU No.31/1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan UU No.20/2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP

Atau

Ketiga: Melanggar Pasal 6 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (2) PP No.28/1985 Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP jo Pasal 1 ayat (2) KUHP

Keempat: Melanggar Pasal 50 ayat (3) huruf a jo Pasal 78 ayat (2) UU No.41/1999 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP

Dalam tuntutanannya, ternyata Jaksa Penuntut Umum lebih memilih UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan memohon kepada Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk memutuskan:

1. Menyatakan terdakwa DL Sitorus bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berlanjut sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sub a jo Pasal 28 jo Pasal 34 C UU No.3/1971. Pasal 43A UU No.31/1999 sebagaimana dibuuh dan ditambah dengan UU No.20/2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP
2. Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa dengan pidana penjara selama 12 tahun dikurangi selama Terdakwa berada dalam tahanan dengan perintah supaya terdakawa ditahan dan membayar denda sebesar Rp. 200 juta subsidair 6 bulan kurungan dan membayar uang pengganti sebesar Rp. 323.665.640.000 dengan ketentuan apabila dalam jangka waktu 1 bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, Terdakwa tidak dapat melunasi uang pengganti, maka hartanya disita dan apabila harta tidak cukup maka diganti dengan hukuman penjara 5 tahun.

b. Kasus II Suwarna Abdul Fatah

Kasus yang menimpa Suwarna Abdul Fatah berawal dari kebijakan pembangunan sejuta hektar kelapa sawit di Kalimantan Timur. Secara singkat kronologis kasus Suwarna adalah sebagai berikut:

- Terdakwa pada sekitar bulan Maret 2000 memberikan Rekomendasi untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit kepada PT. Berau Perkasa Mandiri, salah satu perusahaan yang tergabung dalam Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias alias Pung Kian Hwa seluas 18.000 Ha sesuai surat Gubernur KDH Tk I Kalimantan Timur No : 521 / 2182 / Proda.2.2 / EK tanggal 1 Maret 2000, padahal sebelumnya terdakwa juga telah memberikan rekomendasi yang sama kepada 10 (sepuluh) perusahaan yang juga tergabung dalam Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias alias Pung Kian Hwa yaitu : PT. Kaltim Bhakti Sejahtera seluas 30.000 ha, PT. Marsam Citra Adiperkasa seluas 20.000 ha, PT. BUMI Simanggaris Indah seluas 20.000 ha, PT. Tirta Madu Sawit Perkasa seluas 9.900

ha, PT. Sebuku Sawit Perkasa seluas 20.000 ha, PT. Bulungan Argo Jaya seluas 17.700 ha, PT. Repenas Bhakti Utama seluas 20.000 ha, PT. Bulungan Hijau Perkasa seluas 6.000 ha, PT. Borneo Bhakti Sejahtera seluas 20.000 ha, PT. Bumi Sawit Perkasa seluas 19.250 ha; sehingga keseluruhan pemberian rekomendasi areal perkebunan kelapa sawit yang diberikan oleh Terdakwa kepada perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam Surya Dumai Group telah melebihi 20.000 ha dalam satu group untuk satu provinsi, yang mana bertentangan dengan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor : 107/Kpts-II/1999 tanggal 3 Maret 1999 tentang Perizinan Usaha Perkebunan yang mana luas maksimum lahan usaha perkebunan berskala besar untuk satu perusahaan atau group perusahaan adalah 20.000 ha dalam satu provinsi atau 100.000 ha untuk seluruh Indonesia;

- Selanjutnya rekomendasi-rekomendasi areal untuk perkebunan kelapa sawit yang telah diberikan oleh terdakwa telah dipergunakan oleh perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias alias Pung Kian Hwa untuk mengajukan permohonan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) langsung kepada Dirjen Pengusahaan Hutan Produksi (PHP) Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang dijabat oleh Ir. Waskito Suryodibroto, MM dan Ir. Soegeng Widodo tanpa melalui Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur dan dalam pengajuan tersebut tidak dilengkapi dengan areal tata batas kebun, belum ada Ijin Usaha Perkebunan (IUP), tidak ada FS (*Feasibilities Study*) atau study kelayakan kebun sebagaimana disyaratkan dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 538/Kpts-II/1999 tanggal 12 Juli 1999 tentang Ijin Pemanfaatan Kayu dan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor : 107/Kpts-II/1999 tanggal 3 Maret 1999 tentang Perizinan Usaha Perkebunan;
- Terdakwa selanjutnya memberikan Persetujuan Sementara Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Perkebunan (HPHTP Sementara) dan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) kepada PT. Bulungan Hijau Perkasa seluas 6.750 Ha sesuai dengan Keputusan Gubernur Kalimantan Timur No. 522/332/Proda.2.2/EK tanggal 7 Januari 2000, padahal areal tersebut tumpang tindih dengan areal kerja PT. Inhutani sebagaimana dinyatakan dalam Surat Kepala Badan Planologi Departemen Kehutanan dan Perkebunan Nomor; 513/VIII-PW/2000 tanggal 6 Juni 2000, sehingga perbuatan terdakwa bertentangan dengan PP No. 6 Tahun 1999 tentang

Pengusahaan Hutan Dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi yang menyatakan: HPH tidak dapat diberikan dalam areal hutan yang telah diberikan Hak yang sudah ada sebelumnya;

- Terdakwa selanjutnya juga memberikan Persetujuan Prinsip Pembukaan Lahan dan Pemanfaatan Kayu kepada perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias Alias Pung Kian Hwa. Padahal Persetujuan Prinsip Pembukaan lahan bukanlah kewenangan Terdakwa, melainkan kewenangan Menteri Kehutanan dan Perkebunan (Menhutbun) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 107/Kpts-II/1999 tanggal 3 Maret 1999 tentang Perizinan Usaha Perkebunan;
- Terdakwa setelah memberikan Rekomendasi areal Perkebunan Sawit, Persetujuan Sementara Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Perkebunan (HPHTP Sementara) dan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK), serta Persetujuan Prinsip Pembukaan Lahan dan Pemanfaatan Kayu sebagaimana tersebut di atas, selanjutnya memerintahkan secara lisan kepada Ir. Uuh Aliyudin, MM sebagai Kakanwil Departemen Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur untuk menerbitkan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) kepada perusahaan-perusahaan Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias alias Pung Kian Hwa tanpa didahului adanya persetujuan prinsip pembukaan lahan/pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan dan Perkebunan dan bahkan perusahaan-perusahaan Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias alias Pung Kian Hwa tersebut belum dilengkapi dengan areal tata batas kebun, belum ada Ijin Usaha Perkebunan (IUP), tidak ada FS (Feasibilities Study) atau study kelayakan kebun, belum membayar Kewajiban Penyerahan Jaminan Bank (Bank Garansi) PSDH - DR IPK sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 538/Kpts-II/1999 tanggal 12 Juli 1999 tentang Ijin Pemanfaatan Kayu dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 107/Kpts-II/1999 tanggal 3 Maret 1999 tentang Perizinan Usaha Perkebunan;
- Terdakwa dalam rangka memberikan kemudahan kepada perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam Surya Dumai Group yang dikendalikan oleh Martias alias Pung Kian Hwa telah memberikan dispensasi yaitu dibebaskan dari kewajiban penyerahan Bank Garansi PSDH-DR dalam setiap IPK yang diterbitkan dan IPK perpanjangan, padahal penyerahan jaminan Bank (Bank Garansi) PSDH-DR IPK

tersebut wajib dipenuhi oleh perusahaan-perusahaan tersebut sesuai dengan SK Menhutbun No. 538/Kpts-II/1999 tanggal 12 Juli 1999 tentang Ijin Pemanfaatan Kayu dan Surat Edaran Direktorat Jenderal PHP Nomor : 1709/VI-PHH/1999 tanggal 27 Juli 1999 tentang kewajiban penyerahan Bank Garansi Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) bagi pemegang Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK);

- Bahwa perbuatan-perbuatan terdakwa tersebut telah memperkaya perusahaan yang tergabung dalam Surya Dumai Group atau Martias alias Pung Kian Hwa selaku President Director Surya Dumai Group, karena kayu-kayu telah ditebang dan hasilnya dimanfaatkan dan atau dijual oleh perusahaan-perusahaan tersebut, sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara sebesar Rp. 346.823.970.564,24 (tiga ratus empat puluh enam milyar delapan ratus dua puluh tiga juta sembilan ratus tujuh puluh ribu lima ratus enam puluh empat rupiah dua puluh empat sen) atau sekitar jumlah itu sebagaimana hasil perhitungan kerugian keuangan negara dari BPKP dengan Surat Nomor : SR-868/D.6/1/2006 tanggal 4 Oktober 2006.

Atas kasus posisi tersebut, Jaksa Penuntut Umum mengajukan dakwaan berbentuk subsidair yang selengkapnya sebagai berikut:

Primair

Perbuatan terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor : 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor: 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang- Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Subsidair

Perbuatan terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 3 jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor : 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang- Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Berdasarkan fakta dan bukti di persidangan, pada tanggal 4 April 2006 Jaksa/Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi mengajukan tuntutan pidana sebagai berikut :

1. Menyatakan Terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 Ayat (1) Jo. Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana sebagaimana dalam surat dakwaan primair;
2. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah berupa pidana penjara selama 7 (tujuh) tahun dikurangi selama berada dalam tahanan dan denda sebesar Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) subsidiair 6 (enam) bulan kurungan dengan perintah supaya terdakwa tetap ditahan.

c. Kasus III Putusan Adelin Lis

Jika tidak tertangkap di China, mungkin kasus Adelin Lis tidak seheboh seperti yang dibicarakan orang. Adelin Lis ditangkap oleh aparat KBRI di Beijing, Cina, saat memproses perpanjangan paspor di KBRI. Ia kemudian diserahkan kepada Polda Sumatera Utara yang menangani perkara perambahan hutan yang diduga melibatkan Adelin Lis.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ Suara Pembaruan, 12 September 2006, "Presiden Gembira Adelin Lis Tertangkap", dapat diakses di <http://www.suarapembaruan.com/News/2006/09/12/Nasional/nas06.htm>

Secara singkat kronologis kasus yang menimpa Adelin Lis adalah sebagai berikut:

- Adelin Lis bersama-sama dengan Ir. Oscar Sipayung (Direktur Utama PT. Keam Nam Development Indonesia (KNDI)), Washington Pane (Direktur Produksi dan Perencanaan PT. KNDI), Ir. H. Sucipto L. Tobing dan Ir. Budi Ismoyo melakukan tindak pidana korupsi dan kehutanan berupa pengrusakan hutan. Sebagai Direktur Keuangan PT. KNDI, Adelin Lis diduga mengetahui praktek yang dilakukan oleh perusahaannya dalam kegiatan mengusahakan hutan di kawasan Hutan Sungai Singkuang - Sungai Natal Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara.
- PT KNDI ini adalah pemilik ijin HPH/IUPHHK seluas 58.590 ha di kawasan hutan Sungai Singkuang - Sungai Natal, Kabupaten Mandailing Natal yang sudah diusahakannya sejak tahun 1974.
- Pada periode 2000-2005, terdakwa memerintahkan kepada karyawan PT KNDI untuk melakukan penebangan kayu di luar Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang telah disahkan. Penebangan di luar blok RKT yang telah disahkan itu dilakukan antara tahun 2000 sampai dengan tahun 2005. Penebangan di luar blok RKT itu bertentangan dengan peraturan tentang kehutanan yang berlaku, antara lain dengan Kepmenhutbun No. 805/Kpts-II/1999 (larangan melakukan penebangan di luar blok RKT yang disahkan, kewajiban membayar (PSDH/DR) serta SK Dirjen Pengusahaan Hutan No. 151/KPTS/IV-BPHH/1999 (kewajiban membuat timber cruising, laporan produksi kayu bulat).
- Hasil tebangan itu tidak sah itu tidak disertai pula dengan kewajiban membayar Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) kepada negara, sehingga merugikan negara sebesar Rp 119.802.393.040 dan US\$ 2.938.556,24.

Dakwaan yang diajukan Jaksa yakni gabungan antara kumulatif dan berlapis:

Kesatu
Primair

Perbuatan terdakwa diancam pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 18 UU R.I Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU R.I Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU R.I Nomor 31 Tahun 1999

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke - 1 KUHP Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Subsida

Perbuatan terdakwa diancam pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Jo. Pasal 18 UU R.I No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU R.I No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU R.I No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke - 1 KUHP Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Dan

Kedua

Primair

Perbuatan terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 50 ayat (2) Jo. Pasal 78 ayat (1), ayat (14) UU Nomor : 41 Tahun 1999 Jo. UU Nomor : 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor : 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Subsida

Perbuatan terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e Jo. Pasal 78 ayat (5), ayat (14) UU Nomor: 41 Tahun 1999 Jo. UU Nomor : 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor : 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Lebih Subsida

Perbuatan terdakwa diatur dan diancam pidana dengan Pasal 50 ayat (3) huruf h Jo. Pasal 78 ayat (7), ayat (14) UU Nomor : 41 Tahun 1999 Jo. UU Nomor : 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor : 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Jo. Pasal 42 PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Lebih Subsida Lagi

Perbuatan terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 50 ayat (3) huruf f Jo. Pasal 78 ayat (5), ayat (14) UU Nomor: 41 Tahun 1999 Jo. UU Nomor : 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor : 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Bentuk dakwaan kumulatif yang disusun JPU akan memberikan kewajiban untuk membuktikan dua-duanya baik itu Dakwaan Kesatu maupun Kedua. Namun, dalam penyusunan konstruksi terhadap masing-masing dakwaan, JPU membuat konstruksi yang sama antara Dakwaan Kesatu dan Kedua. Jadi menurut pola pikir jaksa, seseorang yang memerintahkan perusahaan melakukan penebangan di luar blok tebangan dianggap melakukan 2 tindak pidana sekaligus tindak pidana kehutanan dan tindak pidana korupsi.

Pada tanggal 22 Oktober 2007, Jaksa/Penuntut Umum mengajukan tuntutan sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa Adelin Lis bersalah melakukan tindak pidana “Korupsi” secara bersama-sama dan berlanjut sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU R.I. No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU R.I. No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU R.I. No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHPidana dan bersalah melakukan tindak pidana “Kehutanan” secara bersama-sama dan berlanjut sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (2) jo Pasal 78 ayat (1), ayat (14) UU Nomor 41 Tahun 1999 jo UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo Pasal 64 ayat (1) KUHPidana sebagaimana dalam Dakwaan Kesatu Primair dan Kedua Primair ;
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa Adelin Lis dengan pidana penjara selama 10 (sepuluh) tahun dikurangi selama Terdakwa berada dalam tahanan sementara dengan perintah Terdakwa tetap ditahan dan denda Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan dan membayar uang pengganti secara tanggung renteng dengan Ir. Oscar Sipayung dan Ir. Washington Pane, Msc, Ir. Budi Ismoyo dan Ir. Sucipto Lumban Tobing sebesar Rp.119.802.393.040,00 (seratus sembilan belas milyar delapan ratus dua juta tiga ratus sembilan puluh tiga ribu empat puluh rupiah) dan US\$

2.938.556,24 (dua juta sembilan ratus tiga puluh delapan ribu lima ratus lima puluh enam koma dua puluh empat US dollar) dengan ketentuan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan, setelah memperoleh kekuatan hukum tetap Terdakwa tidak dapat melunasi uang pengganti tersebut maka hartanya disita dan apabila hartanya tidak cukup maka diganti dengan hukuman penjara selama 5 (lima) tahun ;

d. Kasus IV Putusan Tony Wong

Kasus Posisi adalah sebagai berikut:

- Pada tanggal 20 Juli 2002 terdakwa Tuny Wong selaku Direktur PT.Glora Indonesia mengadakan Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) dengan H. Morkes Effendi selaku Bupati Kabupaten Ketapang dengan Surat Nomor: 620/444/Kimpraswil-C dan Nomor: 620/445/Kimpraswil-C tanggal 20 Juli 2002 untuk mengadakan pembangunan atau peningkatan jalan dan jembatan Teluk Parak-Sembelengan dan Teluk Parak-Cali, Kecamatan Nanga Tayap, Kabupaten Ketapang;
- Selanjutnya oleh karena sepanjang Jalan Teluk Parak-Sembelengan dan Teluk Parak-Cali, Kecamatan Tayap, Kabupaten Ketapang terdapat hutan kayu maka terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia dengan maksud memanfaatkan kayu-kayu tebangan yang merupakan bagian dari pekerjaan pembuatan jalan dan jembatan yang akan terkena proyek jalan tersebut, terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia pada tanggal 2 Agustus 2002 mengajukan permohonan IPK (Ijin Pemanfaatan Kayu) kepada H. Hermawan, RD, SH. Selaku Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang dengan Surat Nomor: 27/GI/VIII/2002 tanggal 2 Agustus 2002 untuk pemanfaatan kayu seluas + 500 Ha di daerah Teluk Para-Sembelengan dan Teluk Parak-Cali Kabupaten Ketapang ;
- Bahwa berdasarkan telaahan dan/atau rekomendasi H. Hermawan, RD,SH. Selaku Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang, H. Morkes Effendi selaku Bupati Ketapang pada tanggal 27 Agustus 2002 menerbitkan Surat Keputusan Bupati Ketapang Nomor: 20 Tahun 2002 tanggal 27 Agustus 2002 tentang pemberian Ijin Pemanfaatan Kayu atas nama PT. Glora Indonesia di

Kecamatan Nanga Tayap, Kabupaten Ketapang, yang isinya mengizinkan terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia memanfaatkan kayu

- Bahwa setelah dilakukan pemeriksaan lapangan yang dilakukan oleh Tim Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang tanggal 24 Pebruari 2003 ternyata terdakwa selaku Direktur PT. Glora Indonesia telah melakukan manipulasi laporan hasil penebangan
- Bahwa terhadap kayu yang ditebang oleh terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia berdasarkan hasil pemeriksaan lapangan yang dilakukan oleh Tim Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang tanggal 24 Pebruari 2003 tersebut H. Hermawan, RD, SH. Selaku Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang menerbitkan Surat Perintah Penyetoran (SPP) Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) dengan menerbitkan SPP Nomor: 973/01/PSDH-DR/II/DKH tanggal 24 Pebruari 2003 yang jumlahnya untuk PSDH sebesar Rp. 165.405.775,- (seratus enam puluh lima juta empat ratus lima ribu tujuh ratus tujuh puluh lima rupiah) dan untuk DR sebesar US\$ 55,198,09 (lima puluh lima ribu seratus sembilan puluh delapan koma nol sembilan dollar Amerika Serikat) ;
- Bahwa terhadap kewajiban pembayaran sebagaimana tersebut dalam SPP Nomor: 973/01/PSDH-DR/II/DKH tanggal 24 Pebruari 2003 ternyata terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia tidak melakukan pembayaran kepada Kas Pemerintah Kabupaten Ketapang dengan proses pembayaran melalui rekening Bank BNI 1946 Cabang Ketapang atau Bank-Bank lain yang ditunjuk
- Bahwa setelah peringatan-peringatan untuk melakukan pembayaran PSDH dan DR yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang tersebut, baru pada tanggal 21 Desember 2005, terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia melakukan penyetoran untuk PSDH sebesar Rp. 31.260.500,- (tiga puluh satu juta dua ratus enam puluh ribu lima ratus rupiah) dan untuk DR sebesar US\$ 14.946,06 (empat belas ribu sembilan ratus empat puluh enam koma nol enam dollar Amerika Serikat)
- Akibat perbuatan terdakwa Tony Wong selaku Direktur PT. Glora Indonesia telah mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam hal ini Departemen Kehutanan Republik Indonesia sebesar Rp. 134.145.527,- (seratus tiga puluh empat juta seratus empat puluh lima ribu lima

ratus dua puluh tujuh rupiah) dan untuk DR sebesar US\$ 40,252,03 (empat puluh ribu dua ratus lima puluh dua koma tiga dollar Amerika Serikat)

Dakwaan yang diajukan oleh Jaksa / Penuntut Umum berbentuk alternatif:

Perbuatan terdakwa Tony Wong alias Tony Wiryanto alias Tony Wuryanto alias Tony alias ng Tong Suan bin Alex Ng selaku Direktur PT. Glora Indonesia sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001;

Atau

Perbuatan terdakwa Tony selaku Direktur PT. Glora Indonesia sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 21 ayat (1) huruf a UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;

Di dalam tuntutanannya, Jaksa/Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Ketapang tanggal 19 Mei 2008 mengajukan tuntutan pidana sebagai berikut :

1. Menyatakan terdakwa Tony Wong telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana Korupsi sebagaimana dakwaan pertama ;
2. Menghukum terdakwa dengan pidana penjara selama: 7 (tujuh) tahun dikurangi selama terdakwa ditahan dan pidana denda sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) Subsidair: 5 (lima) bulan kurungan ;
3. Mewajibkan terdakwa untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 134.145.275,- (seratus tiga puluh empat juta seratus empat puluh lima ribu dua ratus tujuh puluh lima rupiah) dan US\$ 40,252,03 (empat puluh ribu dua ratus lima puluh dua koma nol tiga dollar) jika terdakwa tidak membayar uang pengganti paling lambat 1 (satu) bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut, dalam hal terdakwa tidak mempunyai harta benda cukup untuk membayar uang pengganti tersebut, maka dipidana dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun ;

e. Kasus V Putusan Marthen Renouw

Kasus Marthen Renouw mencuat setelah Operasi Hutan Lestari II yang dilakukan oleh Tim Gabungan Departemen Kehutanan dan Kepolisian mengungkap praktek *illegal logging* di Papua. Marthen Renouw yang merupakan anggota Kepolisian diduga membekingi praktek *illegal logging* di Papua. Beberapa perusahaan yang diduga terlibat kasus illegal logging tidak diproses secara hukum oleh Marthen, karena pada waktu itu ia menerima suap dari perusahaan.

Kasus ini menarik dicermati karena digunakannya UU Pencucian Uang untuk menjerat pelaku yang terlibat dalam pengamanan aktifitas kejahatan kehutanan. Secara ringkas, kasus Posisi Marthen Renouw adalah sebagai berikut:

- Bahwa saat Terdakwa Marthen Renouw menjawab sebagai Pejabat Sementara Kabag Serse Umum dan/atau Kanit Sat Opsnal Dit Reskrim Polda Papua, Terdakwa tidak melakukan tindakan penegakan hukum terhadap PT Marindo Utama Jaya dan/atau PT Sanjaya Makmur atas kegiatan penebangan atau pemungutan hasil hutan kayu dengan barang berat tanpa ijin pejabat berwenang di areal hutan Buntuni Manokwari tempat Terdakwa bertugas. Hal tersebut dikarenakan PT Marindo Utama Jaya dan /atau PT Sanjaya Makmur berturut dan berlanjut telah mengirim sejumlah uang ke rekening pribadi terdakwa Nomor 268.000111110.901 di BNI Cabang Jayapura dengan total Rp 1.065.000.000,-
- Bahwa pengiriman uang tersebut secara berturut-turut dan berlanjut dilakukan oleh M Yudi Firmansyah, Wong Sei Kiin, Achiing, enny, Yudi dan Lim sebagai orang-orang kepercayaan atau pengurus PT Marindo Utama Jaya dan/atau PT Sanjaya Makmur.

Di dalam persidangan, Jaksa / Penuntut Umum (JPU) mendakwa Marthen Renouw dengan menggunakan dakwaan yang

disusun secara kombinasi antara dakwaan alternatif dan subsidair sebagai berikut:

KESATU

Primair Melanggar Pasal 12 a UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 64 ayat (1) KUHP

Subsidiar Melanggar Pasal 12 B ayat (1) huruf a uu No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 64 ayat (1) KUHP

Lebih Subsidiar Melanggar Pasal 11 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 64 ayat (1) KUHP

ATAU

KEDUA

Primair Melanggar Pasal 3 ayat (1) huruf c UU No 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Subsidiar Melanggar Pasal 6 ayat (1) huruf b UU Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Di dalam tuntutan, JPU pada 22 September 2006 menuntut terdakwa Marthen Renouw 3 tahun penjara dan denda sebesar Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), subsidiar 6 (enam) bulan kurungan. JPU berpendapat bahwa Terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana dalam dakwaan kesatu lebih subsidiar yaitu sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 11 UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah

dengan UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Juncto Pasal 64 KUHP.

f. Kasus VI Putusan Thedy Anthoni

Secara singkat kasus posisi Thedy Anthoni:

- KSU Simatorai Monga Sioban memperoleh perpanjangan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) pada tanggal 10 September 2004 yang dikeluarkan oleh Bupati Kepulauan Mentawai dengan target volume 90.231,55 m³;
- .Pada tanggal 3 Desember 2004 KUD Mina Awera mendapatkan IPK dari Bupati Kepulauan Mentawai seluas 550 ha dengan target volume 26.429,70 m³.
- Eksploitasi kayu terhadap kedua IPK tersebut dilakukan oleh oleh PT ATN dimana Thedy Anthoni menjabat sebagai Direktur;
- Bahwa eksploitasi kayu yang dilakukan oleh karyawan PT ATN lebih banyak dilakukan di luar areal IPK KUD Mina Awera, dimana hanya ditemukan 3 buah jalan yang mengarah ke dalam areal IPK KUD Mina Awera yang lebarnya lebih kurang 3,5 meter;
- Pada tanggal 9 April 2005, semua aktifitas penebangan kayu dihentikan berdasarkan Keputusan Bupati Kepulauan Mentawai Nomor 41 Tahun 2005. Dengan dicabutnya IPK kedua koperasi tersebut, Kepala Dinas Kehutanan Kepulauan Mentawai memerintahkan Tim Dinas Kehutanan untuk melakukan stock opname.

Sebelum masuk ke pokok perkara, Terdakwa yang diwakili oleh Kuasa Hukumnya sempat mengajukan permohonan Pra Peradilan atas proses penyidikan. Alasan permohonan pra peradilan karena proses penyidikan yang menggunakan UU Kehutanan dan UU Anti Korupsi dilakukan oleh Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Salah satu tuntutan Pemohon dalam Pra Peradilan adalah

Menyatakan Termohon tidak berwenang melakukan penyelidikan terhadap Pemohon.⁴⁰⁵

Dilihat dari kewenangan yang tercantum dalam UU Kehutanan, Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat tidak memiliki kewenangan melakukan penyidikan tindak pidana kehutanan. Jika memang Kejaksaan berniat dari awal ingin melakukan penyidikan terhadap kasus Thedy Anthoni, seharusnya dari awal Kejaksaan fokus membidik dengan menggunakan UU Anti Korupsi. Keraguan dari Kejaksaan yang menggunakan 2 (dua) Undang-Undang sekaligus sebagai dasar hukum penyidikan membuat Hakim Pengadilan Negeri Padang dalam Putusan Pra Peradilan mengabulkan permohonan para Pemohon seluruhnya. Hakim juga menyatakan Termohon tidak berwenang melakukan penyidikan terhadap para Pemohon.

Meski proses peradilan diselingi dengan mekanisme Pra Peradilan, namun persidangan terhadap Thedy Anthoni tetap berlanjut. Jaksa / Penuntut Umum mengajukan dakwaan secara alternatif yakni:

Pertama: Melanggar Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (1) huruf b UU No.31 Tahun 1999 yang telah dirubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP

Atau
Kedua

⁴⁰⁵ Lihat ICEL, *Hasil Eksaminasi Publik Putusan No. 545/PID.B/2005/PN PDG Perkara Tindak Pidana Korupsi dan Illegal Logging dengan Terdakwa Thedy Anthoni*, April 2009, hlm 58

Primair: Melanggar Pasal 78 ayat (5) jo Pasal 50 ayat (3) huruf c jo Pasal 78 ayat (14), ayat (15) UU Nomor 41 Tahun 1999 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP

Subsidiar: Melanggar Pasal 78 ayat (9) jo Pasal 50 ayat (3) huruf f jo Pasal 78 ayat (14), ayat (15) UU Nomor 41 Tahun 1999 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP

Lebih Subsidiar:

Melanggar Pasal 78 ayat (9) jo Pasal 50 ayat (3) huruf j jo Pasal 78 ayat (14), ayat (15) UU Nomor 41 Tahun 1999 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP

Pembuatan surat Dakwaan yang berbentuk alternatif menunjukkan keragu-raguan Jaksa apakah terdakwa dapat dibuktikan melakukan tindak pidana korupsi atau tindak pidana kehutanan. Di samping itu, surat dakwaan tidak dibangun dengan argumentasi yang mendukung. Dakwaan kesatu dan kedua hanya menyebutkan mengenai ditemukannya 8 jalan yang menuju keluar areal izin, tetapi tidak ada uraian jelas mengenai apa yang terjadi dengan areal di luar izin tersebut.⁴⁰⁶

Dalam pembacaan surat tuntutan, Jaksa Penuntut Umum memohon supaya Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang memutuskan:

1. Menyatakan terdakwa Thedy Antoni panggilan Anton bersalah melakukan tindak pidana korupsi;
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa berupa pidana penjara selama 6 (enam) tahun potong tahanan dengan perintah agar terdakwa ditahan;
3. Mengajukan pidana denda sebesar Rp 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah)

⁴⁰⁶ *Ibid*, hlm 62

g. Kasus VII Putusan Tengku Azmun Jaafar

Karena adanya keterbatasan terhadap akses dokumen putusan Tengku Azmun Jaafar, analisis kali ini hanya mengandalkan data dari pemberitaan media massa. Kasus Tengku Azmun Jaafar terjadi ketika beliau menjabat sebagai Bupati Pelalawan. Secara singkat kasus posisi yang menimpa Azmun Jaafar adalah sebagai berikut:

- Terdakwa diduga melakukan tindak pidana korupsi terkait dengan penerbitan 15 (lima belas) Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu - Hutan Tanaman (IUPHHK – HT) di Kabupaten Pelalawan;
- 15 perusahaan yang diberi izinnya sebenarnya tidak memiliki kualifikasi untuk mendapatkan IUPHHK-HT. Sebab perusahaan tersebut tidak memiliki kemampuan keuangan dan tenaga teknis di bidang kehutanan dan Lahan hutan yang dimohonkan juga tidak memenuhi syarat;
- Dalam pemberian ke-15 IUPHHK-HT, Azmun melanggar ketentuan Kepmenhut No. 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu- Hutan Tanaman dan Kepmenhut No. 21/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman pada hutan produksi;
- Setelah mendapatkan IUPHHK-HT, ke-15 perusahaan secara bertahap melakukan penebangan di areal hutan;
- Atas penebangan tersebut, negara ditaksir menderita kerugian sebesar Rp 1,208 triliun.

Jaksa / Penuntut Umum KPK menyusun dakwaan dalam bentuk berlapis:⁴⁰⁷

Primair:

⁴⁰⁷ Diolah dari Tempo Interaktif, 9 Mei 2008, “Bupati Pelalawan Diancam Penjara 20 Tahun”, diakses di <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2008/05/09/brk.20080509-122783.id.html>, Gatra Online, 26 Agustus 2008, “Bupati Pelalawan Dituntut 12 Tahun Penjara”, diakses di <http://www.gatra.com/2008-08-26/artikel.php?id=117903>

Perbuatan terdakwa diancam pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) kesatu jo pasal 64 KUHP.

Subsidiar:

Perbuatan terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 3 jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang- Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) kesatu jo Pasal 64 KUHP.

Atas dakwaan yang diajukan oleh JPU, terdakwa mengajukan eksepsi. Dalil eksepsi Tim Kuasa Hukum Azmun menyatakan bahwa Pengadilan Tipikor tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara tindak pidana kehutanan yang dilakukan terdakwa.⁴⁰⁸ Menurut Kuasa Hukum, perbuatan Azmun diatur dalam Undang-Undang (UU) khusus, yakni UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, sementara dakwaan Jaksa adalah perkara korupsi yang masuk ranah tindak pidana umum.⁴⁰⁹ Logika yang digunakan kuasa hukum yakni kalau ada dua UU yang berlaku dalam satu kasus, maka yang berlaku UU yang bersifat khusus.

Namun, eksepsi tersebut ditolak oleh Hakim. Kresna Menon yang menjadi Ketua Majelis Hakim menegaskan bahwa eksepsi itu

⁴⁰⁸ Hukumonline, 24 Mei 2008, "Pengadilan Tipikor Mengadili Bupati Pelalawan", diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19310/pengadilan-tipikor-berwenang-mengadili-bupati-pelalawan>

⁴⁰⁹ *Ibid*

tidak beralasan secara hukum. Pasalnya, Jaksa mendakwa Azmun dengan *beleid* perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan. Dalam hal ini menerbitkan izin UPHHK Hutan Tanaman. Kedua perbuatan tersebut dilarang UU No 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20/2001. Sebelumnya Jaksa menduga, izin yang diterbitkan terdakwa merupakan alat untuk melakukan korupsi. Karena itu, Majelis menilai, hal itu harus dibuktikan di persidangan guna melihat ada tidaknya unsur kerugian negara.⁴¹⁰

Di dalam pemeriksaan di persidangan, JPU sempat menghadirkan ahli kehutanan untuk memaparkan kondisi hutan dari waktu ke waktu dengan presentasi citra satelit. Dihadirkannya ahli kehutanan untuk menjelaskan kondisi hutan merupakan terobosan yang dapat memperkuat keyakinan hakim. Ahli planologi Departemen Kehutanan, Wardoyo menyatakan dengan citra lanskap bisa ditelusuri daerah berhutan atau tidak berhutan.⁴¹¹

Dari hasil citra satelit di daerah Pelelawan menunjukkan, luas areal hutan yang berpohon terus menurun dari tahun ke tahun setelah pemberian izin penebangan kayu terhadap 15 perusahaan tersebut.⁴¹² Pada tahun 1999 luas hutan di lahan tersebut 132.978 hektar, tahun 2002 luas lahan hutan semakin menurun menjadi

⁴¹⁰ *Ibid*

⁴¹¹ Hukumonline, 8 Agustus 2008, "Akibat Penebangan Hutan Pelalawan, Negara Rugi Rp 1,208 Triliun", dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19881/akibat-penebangan-hutan-pelalawan-negara-rugi-rp1208-triliun->

⁴¹² *Ibid*

128.982 hektar, ditahun 2005 menjadi 115.755.⁴¹³ Pada 2007 luas lahan hutan menjadi 104.048 hektar meskipun warna lahan dalam pencitraan satelit mulai berubah menjadi hijau muda, yang artinya lahan hutan mulai ditanami kembali.

Setelah menjalani pemeriksaan di persidangan, JPU dari KPK mengajukan tuntutan dengan meminta hakim untuk menghukum terdakwa dengan pidana penjara 12 tahun ditambah dengan denda sebesar Rp. 500 juta subsidiair enam bulan kurungan.⁴¹⁴ Selain itu, terdakwa juga diharuskan membayar uang pengganti kerugian negara sebesar Rp. 19,83 miliar.⁴¹⁵

2. Analisis dan Komentar Contoh Kasus Tindak Pidana Kehutanan

DL Sitorus dituduh dengan pelanggaran UU Tindak Pidana Korupsi, melanggar PP No. 28 tahun 1985, UU Kehutanan dan dijuntokan dengan ketentuan Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP. Jaksa di dalam dakwaannya mencantumkan Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP karena pelaku tindak pidananya lebih dari satu, baik itu sebagai orang yang melakukan atau turut serta melakukan peristiwa pidana.

Dalam kasus I DL Sitorus juga diterapkan ketentuan KUHP Pasal 64 ayat (1) Jika beberapa perbuatan perhubungan, sehingga dengan demikian harus dipandang sebagai suatu perbuatan yang diteruskan, maka

⁴¹³ *Ibid*

⁴¹⁴ Gatra Online, 26 Agustus 2008, "Bupati Pelalawan Dituntut 12 Tahun Penjara", diakses di <http://www.gatra.com/2008-08-26/artikel.php?id=117903>

⁴¹⁵ *Ibid*

hanya satu ketentuan pidana saja yang digunakan walaupun masing-masing perbuatan itu menjadi kejahatan atau pelanggaran; jika hukumannya berlainan, maka yang digunakan ialah peraturan yang terberat hukuman utamanya.

Dengan memperhatikan pasal-pasal yang didakwakan, sesuai dengan amar putusannya, dalam Kasus I, majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memutuskan menyatakan bahwa DL Sitorus secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana kehutanan. Kutipan Putusan Nomor 481/PID.B/2006/PN.JKT.PST yang dibacakan pada tanggal 28 Juli 2006 adalah sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Terdakwa: Darianus Lungguk Sitorus telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana mengerjakan dan menggunakan kawasan hutan secara tidak sah yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut;
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa oleh karena itu dengan penjara selama 8 (delapan) tahun;
3. Menjatuhkan pula pidana denda sebesar Rp 5.000.000.000 (lima milyar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar akan diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan kurungan;

Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Negeri yang dipakai untuk menjerat DL Sitorus dengan UU Kehutanan yakni:

1. Bahwa dalam perkara ini berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis*. UU Kehutanan sebagai *lex specialis* dan UU Korupsi sebagai *lex generalis*;
2. Bahwa perbuatan yang dilakukan terdakwa lebih pada ranah kehutanan;
3. Bahwa Terdakwa tidak diadili menggunakan dakwaan pertama karena tindakan yang dilakukan terdakwa berada pada yuridiksi UU Kehutanan;
4. Bahwa dalam Dakwaan kesatu dan kedua unsur pembuktian kerugian Negara masih bersifat asumsi atau belum pasti.

Perdebatan tentang UU Kehutanan apakah merupakan *lex specialis* dari UU Anti Korupsi sebenarnya diakibatkan oleh strategi Jaksa Penuntut Umum yang menyusun dakwaan secara alternatif antara UU Anti Korupsi dan UU Kehutanan. Oleh karena itu dalam tahapan selanjutnya, Jaksa Penuntut Umum maupun Hakim harus memilih dakwaan mana yang paling sesuai dengan tindak pidana yang didakwakan, apakah UU Kehutanan atau UU Anti Korupsi. Pemilihan dakwaan alternatif dalam kasus DL Sitorus menunjukkan bahwa JPU ragu-ragu terhadap tindak pidana yang didakwakan. Selain itu, juga tersirat adanya ketidakmampuan Jaksa/Penuntut Umum mengetahui dengan pasti materi perkara yang dijadikan dasar dakwaan.⁴¹⁶

Dalam tuntutananya, JPU menyatakan terdakwa bersalah melakukan tindak pidana korupsi. Padahal dari fakta-fakta yang terungkap di dalam putusan kasus ini, JPU menekankan pada pembuktian kejahatan kehutanan.⁴¹⁷ Jika memang JPU mempunyai bukti-bukti dua tindak pidana sekaligus baik itu tindak pidana kehutanan maupun korupsi, seharusnya JPU menggunakan bentuk dakwaan kumulatif.

Meskipun tidak terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan hanya terbukti melakukan tindak pidana kehutanan, atas putusan Pengadilan Negeri, DL Sitorus mengajukan banding. Majelis Hakim

⁴¹⁶ ICEL, *Hasil Eksaminasi Publik terhadap Putusan Perkaea Tindak Pidana Korupsi dan Illegal Logging dengan Terdakwa Darianus Lunggu Sitorus*, April 2009, hlm 28

⁴¹⁷ *Ibid*, hlm 31

Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang terdiri dari Basoeki, Sukidjan dan Sri Hertati Soemantoro menjatuhkan Putusan Nomor 194/PID/2006/PT.DKI yang amar putusannya sebagai berikut:

1. Menyatakan Surat Dakwaan Penuntut Umum Register Perkara Nomor: PDS-)1/JKT.PST/03/2006 pada tanggal 06 Maret 2006 tidak dapat diterima;
2. Memerintahkan agar Terdakwa segera dikeluarkan dari tahanan;
3. Memerintahkan barang bukti yang berupa dokumen dikembalikan kepada Terdakwa;
4. Membebaskan biaya perkara dalam kedua tingkat peradilan pada Negara.

Adapun pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi:

1. Bahwa karena perselisihan/persengketaan hak atas areal Padang Lawas belum mempunyai status hukum yang tetap, baik sebagai tanah negara ataupun tanah adat/ulayat;
2. Bahwa untuk mempertimbangkan perselisihan tersebut di atas bukanlah kewenangan pengadilan pidana akan tetapi kewenangan pengadilan perdata;
3. Bahwa oleh karena perselisihan/persengketaan hak atas areal dimaksud di atas belum ada putusan peradilan perdata yang berkekuatan hukum tetap, maka areal seluas +/- 80.000 ha di Padang Lawas yang dikuasai terdakwa/KPKS Bukit Harapan belum mempunyai status hukum yang pasti;
4. Bahwa selain hal tersebut di atas, gugatan pembatalan Surat Menteri Kehutanan Nomor 419/Menhut-II/2004 yang mencabut Surat Menteri Kehutanan No. 1680/Menhut-III/2002 di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta belum berkekuatan hukum tetap dan oleh karenanya status perijinan KPKS Bukit Harapan dari Menteri Kehutanan belum ada kepastian menurut hukum;
5. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas maka surat dakwaan jaksa penuntut umum premature untuk diajukan (belum saatnya diajukan) dan karenanya cukup beralasan untuk tidak dapat diterima.

Peradilan pun berlanjut sampai tingkat kasasi. Dalam Putusan Mahkamah Agung yang terdiri dari Majelis Hakim Parman

Soeparman, Djoko Sarwoko, Bahaudin Qaudry, Mieke Komar dan Artidjo Alkostar dengan Nomor 2642 K/Pid/2006 memutuskan sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa Darianus Lungguk Sitorus tersebut terbukti secara sah dan meyakinkan telah bersalah melakukan tindak pidana: “Mengerjakan dan menggunakan kawasan hutan secara tidak sah yang dilakukan secara bersama-sama dan dalam bentuk sebagai perbuatan berlanjut”.
2. Menghukum oleh karena itu Terdakwa tersebut dengan pidana penjara selama 8 (delapan) tahun dan pidana denda sebesar Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar akan diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan;
3. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani Terdakwa akan dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
4. Memerintahkan supaya Terdakwa tetap ditahan;
5. Membebaskan biaya perkara ini dalam semua tingkatan pada Terdakwa.

DL Sitorus pun mengajukan novum baru dengan mengajukan Peninjauan Kembali atas Putusan Kasasi Mahkamah Agung. Kuasa hukum DL Sitorus hanya menyodorkan sebuah novum, yaitu putusan kasasi Mahkamah Agung (MA) No. 134 K/TUN/2007. Putusan tertanggal 12 Juni 2007 tersebut berisi pembatalan SK Menteri Kehutanan No. S.419/Menhut-II/2004 tentang Permohonan untuk Mengelola Perkebunan Kelapa Sawit di Kawasan Hutan Register 40 Padang Lawas Sumatera Utara.⁴¹⁸

Dilihat dari substansinya, SK Menhut No. S.419/Menhut-II/2004 tertanggal 13 Oktober 2004 itu pada intinya menyatakan,

⁴¹⁸ Hukumonline, 10 September 2007, “Gugatan PTUN Dikabulkan, DL Sitorus Ajukan PK”, dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17558/gugatan-ptun-dikabulkan-dl-sitorus-ajukan-pk>

kawasan hutan yang telah dikuasai dan dijadikan perkebunan kelapa sawit oleh DL Sitorus akan dipertahankan sebagai kawasan hutan. Pembukaan kawasan hutan dilakukan oleh perusahaan DL Sitorus merupakan pelanggaran hukum. Masih dalam SK yang sama, Menhut juga membatalkan SK No. 1680/Menhut-III/2002 tertanggal 26 September 2002. SK tersebut mengatur mengenai Penerbitan Sertifikat Tanah yang Terletak di Dalam Kawasan Hutan Register 40 Padang Lawas Sumatera Utara. Selain itu, Menhut menghimbau agar DL Sitorus menghentikan seluruh kegiatan dan meninggalkan kawasan hutan Register 40 Padang Lawas Sumatera Utara.

Dalam persidangan Peninjauan Kembali, ternyata hakim tidak memperdulikan adanya novum yang diajukan oleh DL Sitorus. Dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 39 PK/PID.SUS/2007, Majelis Hakim memutuskan sebagai berikut:

1. Menolak Permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Pemohon Peninjauan Kembali Darianus Lungguk Sitorus tersebut;
2. Membebaskan kepada Pemohon Peninjauan Kembali biaya perkara dalam pemeriksaan peninjauan kembali sebesar Rp 2.500,- (dua ribu lima ratus rupiah)

Di dalam perkara DL Sitorus ini penulis tidak sepenuhnya sepakat bahwa yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran tindak pidana kehutanan khususnya yang terkait dengan “Mengerjakan dan menggunakan kawasan hutan secara tidak sah yang dilakukan secara bersama-sama dan dalam bentuk sebagai perbuatan berlanjut”. Disini terdapat perdebatan seperti yang telah

diuraikan dalam bab-bab sebelumnya jelas bahwa alasan adanya hutan hak adat akan selalu berdampingan dengan kasus-kasus kehutanan karena penentuan kawasan hutan di bagian terbesar di Indonesia belum definitif. Penentuan kawasan hutan baru pada tahap "penunjukan" di atas peta, belum ditindaklanjuti dengan "pengukuhan" dan "penetapan" kawasan hutan. Seandainya DL Sitorus bukan orang kuat (bersifat politis) dan menjadi target pemerintah hal ini akan sulit dilakukan penegakan hukum. Lokasi terjadinya peristiwa pidana ada di Padang Lawas, Sumatera Utara tetapi persidangan ada di Jakarta, hal ini menunjukkan sifat politisnya kasus DL. Sitorus.

Analisis kasus II, Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memberikan Putusan Nomor: 18/Pid.B/TPK/2006/PN.Jkt.Pst, tanggal 22 Maret 2007, yang berbunyi sebagai berikut :

1. Menyatakan Terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Korupsi" sebagaimana didakwakan dalam dakwaan Primair tersebut di atas ;
2. Membebaskan oleh karenanya Terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah dari dakwaan Primair tersebut di atas ;
3. Menyatakan Terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Korupsi secara bersama-sama dan berlanjut" sebagaimana dimaksud dalam dakwaan Subsidiar dalam perkara ini ;
4. Menjatuhkan pidana oleh karenanya terhadap terdakwa dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan 6 (enam) bulan dan denda sebanyak Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) apabila denda tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan kurungan.

Putusan ini diwarnai dengan pendapat berbeda atau *dissenting opinion* dari salah seorang anggota majelis, Slamet Subagio. Slamet menyatakan tidak setuju dengan pendapat mayoritas majelis hakim yang menyatakan perbuatan terdakwa tidak memenuhi unsur-unsur pasal dalam dakwaan primair.⁴¹⁹

Jika pengadilan tingkat pertama memvonis H. Suwarna Abdul Fatah 18 bulan penjara dengan dakwaan subsider, maka Pengadilan Tinggi DKI Jakarta justru menghukum Suwarna Abdul Fatah empat tahun penjara. Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang terdiri dari Suratno, Iswari, Widodo, Abdurrahman Hasan, dan Ny. Amik membacakan Putusan Nomor. 03 Pid/TPK/2007/PT.DKI tanggal 26 Juni 2007, yang amar berbunyi sebagai berikut :

1. Menerima permintaan banding dari Penuntut Umum dan Terdakwa.
2. Membatalkan putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 22 Maret 2007 Nomor : 18/Pid.B/TPK/2006/PN.Jkt.Pst yang dimintakan banding tersebut, Dan Mengadili Sendiri, sehingga amar selengkapnya adalah sebagai berikut :
 - Menyatakan Terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Korupsi secara bersama-sama dan berlanjut" sebagaimana dalam dakwaan Primair, diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 Ayat 1 Jo Pasal 18 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2001 Jo Pasal 55 Ayat 1 ke 1 KUHP Jo pasal 64 Ayat 1 KUHP

⁴¹⁹ Hukumonline, 22 Maret 2007, "*Hakim Kesampingkan Perhitungan Kerugian Negara Versi BPKP*", dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16396/hakim-kesampingkan-perhitungan-kerugian-negara-versi-bpkp>

- Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa tersebut dengan pidana penjara selama 4 (empat) tahun dan denda sebanyak Rp. 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) subsidiair 2 (dua) bulan kurungan.

Atas Putusan Pengadilan Tinggi, baik Jaksa Penuntut Umum maupun Kuasa Hukum Terdakwa sama-sama mengajukan permohonan kasasi. Ada beberapa hal yang disampaikan oleh Kuasa Hukum Terdakwa terkait Putusan *Judex Facti* Keliru dan/atau salah dalam Penerapan Hukum.

Pertama, Menerbitkan Surat "Rekomendasi" Bukan Kejahatan atau Tindak Pidana. *Kedua*, Menerbitkan "Persetujuan Sementara Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Perkebunan (HPHTP-Sementara)" Bukan Kejahatan atau Tindak Pidana. *Ketiga*, Menerbitkan "Dispensasi Kewajiban Penyerahan Bank Garansi PSDH-DR" Bukan Kejahatan atau Tindak Pidana.

Namun, Majelis Hukum menolak permohonan kasasi dari kedua belah pihak. Majelis Hakim di Mahkamah Agung yang terdiri dari Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, Dr. Harifin A. Tumpa, SH.MH., M.S. Lumme, SH., Odjak Parulian Simanjuntak, SH., dan Sophian Marthabaya, SH membacakan Putusan Nomor 380 K/Pid.Sus/2007 pada tanggal 7 Desember 2007 sebagai berikut:

- Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi I Jaksa/ Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pemohon Kasasi II dari Terdakwa H. Suwarna Abdul Fatah tersebut;

- Membebani Pemohon Kasasi/Terdakwa tersebut untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebesar Rp. 2.500,- (dua ribu lima ratus rupiah).

Kasus Suwarna terkait dengan pengusaha besar (Marthias) sebagai pemilik PT. Surya Dumai dan Group. Selain menghukum Marthias dan Suwarna Abdul Fatah dihukum pula mantan Kepala Dinas Kehutanan dan Kakanwil Kehutanan Propinsi Kalimantan Timur dan Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan.

Kasus ini menarik untuk dicermati karena ini permasalahan kehutanan yang dibawa ke dalam ranah korupsi dan yang menyidangkan masalah ini adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Nilai politis kasus ini sangat tinggi karena saat itu sedang era otonomi daerah. Para pejabat adalah telah membrikan izin yang semuanya bersifat administratif tetapi dapat dihukum dengan UU Korupsi. Tindak pidana korupsi tentunya obyeknya adalah keuangan negara. Namun dalam kasus ini kawasan hutan yang telah berubah menjadi kawasan budidaya non kehutanan (KBNK) dapat dijerat dengan merugikan keuangan negara. Penulis mempertanyakan penerapan UU Korupsi dalam kasus ini, dan tentunya KPK yang saat itu sedang berupaya menaikkan pamornya. Dapat dikatakan nilai politisnya amat tinggi karena dari kasus ini KPK dapat mengambil kerugian negara dari Marthias senilai Rp. 346 milyar.

Analisis Kasus III. Putusan Pengadilan Negeri Medan No. 2240/Pid.B/2007/ PN.Mdn Tanggal 5 November 2007 yang amar lengkapnya sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa Adelin Lis tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana yang didakwakan kepadanya baik dalam dakwaan ke-satu dan dalam dakwaan ke-dua ;
2. Membebaskan Terdakwa Adelin Lis oleh karena itu dari segala dakwaan ;
3. Memulihkan hak Terdakwa dalam kedudukan, kemampuan, harkat serta martabatnya semula ;
4. Memerintahkan agar Terdakwa dikeluarkan dari dalam tahanan ;

Pertimbangan hakim terkait Dakwaan Kesatu:

1. Sesungguhnya soal sistim Silvikultur Tebang Pilih Tanam Indonesia adalah menyangkut soal-soal teknis, yang kewenangannya berada pada instansi kehutanan dan sanksi atas pelanggarannya sesuai Keputusan Menteri Kehutanan adalah dapat dicabut ijin HPH perusahaan yang bersangkutan dan bukan merupakan tindak pidana.⁴²⁰
2. Bila seandainya telah terjadi penebangan di luar RKT, maka hal ini sesuai dengan PP. No. 34 Tahun 2002 dipandang sebagai pelanggaran yang bersifat administratif yang sanksinya adalah berupa sanksi administratif, penjatuhan sanksi mana dilakukan setelah melalui tahapan-tahapan proses yang ditentukan dan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif dimaksud berada pada instansi Departemen Kehutanan.⁴²¹
3. Hakim dalam pertimbangan mengakui nyata-nyata telah terjadi perbuatan melawan hukum, antara lain :⁴²²
 - Tidak dilakukannya Sistem Silvikultur Tebang Pilih Tanam Indonesia.
 - Penebangan telah dilakukan di luar areal blok RKT PT. KNDI.
 - Tidak dilaksanakannya timber cruising dan pembuatan Laporan Hasil Cruising (LHC). Namun oleh karena

⁴²⁰ Putusan Pengadilan Negeri Medan No. 2240/Pid.B/2007/PN-Mdn, hlm 314

⁴²¹ *Ibid*, hlm 316

⁴²² *Ibid*, hlm 310-317

perbuatan tersebut hanya dikenakan sanksi administrasi, oleh Majelis dianggap bukan suatu perbuatan melawan hukum (melawan hukum formil).

4. Bahwa kewajiban perusahaan PT. KNDI melaksanakan timber cruising dan membuat LHC (Laporan Hasil Cruising) dan membuat LHP (Laporan Hasil Produksi), bahwa hal ini sesuai dengan fakta-fakta di persidangan telah dilaksanakan oleh PT. KNDI dan bila seandainya terjadi pelanggaran atas hal ini, maka hal tersebut merupakan pelanggaran administratif sesuai dengan ketentuan di dalam PP No. 34 tahun 2002.⁴²³

Sedangkan pertimbangan hakim terkait Dakwaan Kedua adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan telah ternyata bahwa Terdakwa Adelin Lis adalah selaku Direktur Keuangan/Umum PT. Keang nam Depelopment Indonesia, dan PT. KNDI sendiri adalah pemegang Hak Pengusaha Hutan (HPH) atau IUPHHK (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu) berdasarkan Surat Keputusan No. 805/Kpts-VI/99 Tanggal 30 September 1999 tentang Pembaharuan Hak Pengusahaan Hutan kepada PT. KNDI dan yang masih berlaku sah hingga pada tahun 2049 (untuk jangka waktu 55 tahun terhitung sejak tahun 1994), sehingga oleh karenanya unsur yang diberikan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu telah terbukti".
2. Berdasarkan keterangan ahli Dr. Ir. Basuki Wasis, MSi bahwa perusakan hutan merupakan tindakan yang mengakibatkan perubahan secara langsung terhadap sifat-sifat fisik dan hayatinya, contohnya harus adanya pohon yang tidak boleh ditebang, namun ditebang karena akan merubah turunannya, akan tetapi keterangan ahli ini tidak ada menjelaskan dan atau membuktikan sejauh mana perubahan secara langsung terhadap sifat-sifat fisiknya apalagi mengenai hayatinya telah terjadi pada lokasi areal HPH seluas 58.000 Ha milik PT. KNDI, dan Ahli hanya menjelaskan telah terjadi penurunan permeabilitas tanah sebesar 9,22-16,17 cm/jam dengan nilai maksimum pada hutan alam sebesar 18,38 cm/jam, hutan sekunder terbakar sebesar 9,22 cm/jam dan tanah rusak sebesar 2,21 cm/jam dan jalan diperkeras 0 cm/jam. Hasil penelitian ini menunjukkan telah terjadi perusakan tanah yang diindikasikan dengan penurunan permeabilitas tanah. Hal tersebut akan menurunkan stock air tanah yang mengakibatkan banjir, run off, erosi dan longsor

⁴²³ *Ibid*, hlm 318

pada musim penghujan dan kekeringan pada musim kemarau tetapi tidak menguraikan apakah dalam hal ini telah terjadi perubahan fisik, sifat fisik, atau hayati di areal lokasi HPH milik PT. KNDI seluas 58.000 Ha tersebut. Bahwa sesuai dengan keterangan ahli, Penelitian yang dilakukan oleh Ahli dilaksanakan hanya dalam waktu 1 hari dan dengan hanya mengambil sample tanah 2 kg, kayu dan kulit kayu, namun ahli dapat menyimpulkan kerusakan hutan seluas 58.000 Ha, hal ini menimbulkan keraguan bagi Majelis Hakim dalam memberi penilaian tingkat akurasi penelitian yang dilakukan oleh ahli. Karena hal ini juga bertentangan dengan keterangan Ahli Dr. Ir. Bedjo Santoso yang pada pokoknya mengatakan “Kalau ingin mengetahui apakah TPTI dilakukan dengan baik dan benar, Dephut meminta agar LPI yang melakukan penilaian, maka untuk itu diperlukan waktu sampai 2 bulan”.

3. Sesuai dengan fakta di persidangan dalam setiap pengapalan kayu yang akan diangkut selalu diperiksa dan dicek atau diteliti oleh Petugas Dinas Kehutanan setempat barulah SKSHH diisi dan ditandatangani oleh Pejabat Pembuat Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (P2SKSHH) dan setelah itu barulah alat pengangkutan dapat diberangkatkan. Bahwa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan dokumen SKSHH adalah sebagai tanda legalitas kayu yang diangkut dan adalah tidak lazim bila dokumen SKSHH dikaitkan dengan tanda terima kayu oleh Nakhoda kapal, oleh karena tanda terima kayu oleh Nakhoda kapal tidak dikenal sebagai dokumen di dalam lalu lintas pengangkutan kayu.

Komentar atas pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Negeri. Atas putusan tersebut pada tanggal 15 November 2007, Jaksa/Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Medan mengajukan permohonan kasasi terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut. Selama dalam proses permohonan kasasi yang diajukan oleh Jaksa/Penuntut Umum, Adelin Lis melarikan diri ke luar negeri.

Dalam tingkat pemeriksaan di Mahkamah Agung, Majelis Hakim mengeluarkan Putusan Nomor 68 K/PID.SUS/2008 yang amar putusannya sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa Adelin Lis telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Korupsi” secara bersama- sama dan berlanjut, dan tindak pidana kehutanan secara bersama-sama dan berlanjut ;
2. Menghukum Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 10 (sepuluh) tahun dan membayar denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) Subsida 6 (enam) bulan kurungan;
3. Menghukum pula Terdakwa membayar uang pengganti sebesar Rp.119.802.393.040,- (seratus sembilan belas milyar delapan ratus dua juta tiga ratus sembilan puluh tiga ribu empat puluh rupiah) dan US\$ 2.938.556,24 (dua juta sembilan ratus tiga puluh delapan ribu lima ratus lima puluh enam koma dua puluh empat US Dollar) dengan ketentuan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan Terdakwa tidak dapat melunasi uang pengganti tersebut maka hartanya disita dan apabila hartanya tidak cukup maka diganti dengan hukuman penjara selama 5 (lima) tahun ;
4. Menetapkan bahwa lamanya Terdakwa berada dalam tahanan dikurangkan seluruhnya dari lamanya pidana yang dijatuhkan ;

Menarik untuk diketahui, bahwa kasus ini terjadi perbedaan nyata antara konsep hukum yang berlaku di dalam pengelolaan hutan dengan konsep hukum yang berlaku secara universal. Penulis sangat sependapat apabila kasus Adelin Lis masuk dalam kategori adanya kejahatan kehutanan, khususnya penebangan di luar blok tebangan. Perusahaan telah melanggar asas-asas pengelolaan hutan yang terkait dengan tata cara penebangan yang berlaku. Alasan kesalahan administratif hanyalah keinginan untuk mengalihkan permasalahan hukum pidana kehutanan. Meskipun PT. KNDI mempunyai izin, tidak dibenarkan menebang sesukanya. Pemiaraan oleh otoritas kehutanan merupakan bentuk adanya KKN dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Analisis Kasus IV. Putusan Pengadilan Negeri Ketapang Nomor: 201/Pid.B/2007/PN.Ktp. tanggal 26 Mei 2008 yang amar lengkapnya sebagai berikut:

1. Menyatakan terdakwa Tnony Wong tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana Korupsi sebagaimana dalam Dakwaan Pertama dari Jaksa Penuntut Umum tersebut di atas ;
2. Membebaskan terdakwa Tony Wong dari Dakwaan Pertama Jaksa Penuntut Umum tersebut di atas ;
3. Menyatakan terdakwa Tony Wong tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Dengan sengaja tidak membayar, tidak menyetor, dan atau tidak melaporkan jumlah penerimaan negara bukan pajak yang terutang sehingga menimbulkan kerugian pada pendapatan Negara” sebagaimana dalam Dakwaan Kedua dari Jaksa Penuntut Umum tersebut di atas ;
4. Membebaskan terdakwa Tony Wong dari Dakwaan Kedua Jaksa Penuntut Umum tersebut di atas ;
5. Memerintahkan agar terdakwa Tony Wong segera dikeluarkan dari tahanan ;
6. Memulihkan hak terdakwa dalam kedudukan, kemampuan, dan harkat serta martabatnya;

Pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri dalam membebaskan Tony Wong disebabkan karena “tindakan dari Penyidik masih terlalu prematur, karena seharusnya terdakwa masih diberikan tenggang waktu untuk membayar hutang-hutangnya dan tidak harus diproses di Kepolisian untuk membayar PSDH dan DR-nya”.

Jaksa/Penuntut Umum mengajukan kasasi atas putusan Pengadilan Negeri Ketapang. Dalam pemeriksaan di tingkat kasasi, Majelis Hakim Mahkamah Agung mengabulkan

permohonan kasasi dari Jaksa. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1481 K/Pid.Sus/2008 memutuskan sebagai berikut:

- Menyatakan terdakwa Tony Wong telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana “KORUPSI” ;
- Menjatuhkan pidana kepada terdakwa tersebut dengan pidana penjara selama: 4 (empat) tahun dan pidana denda sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), dengan ketentuan jika denda tersebut tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan selama: 5 (lima) bulan ;

Analisis Kasus V. Majelis hakim Pengadilan Negeri Jayapura yang terdiri dari Ladewyk Tiwery (Ketua Majelis Hakim), Morris dan A Lakoni Harnie (Anggota Majelis Hakim) menjatuhkan Putusan Nomor 04/PID.B/2006/PN.JPR. Putusan tersebut dibuat pada 2 Oktober 2006 dan dibacakan pada 9 Oktober 2006 dengan amar Putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa Marthen Renouw alias M.Reno tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana Korupsi yang dilakukan secara berlanjut dan Pencucian Uang yang dilakukan secara berlanjut.
2. Membebaskan Terdakwa Marthen Renouw alias M.Reno oleh karena itu dari segala dakwaan.
3. Memulihkan hak Terdakwa dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya (Rehabilitasi)
4. Membebaskan biaya perkara kepada Negara Republik Indonesia.

Adapun pertimbangan majelis hakim dibebaskannya Marthen Renouw dari Dakwaan Kesatu Primer (tindak pidana suap):

- Bahwa benar terdakwa Marthen Renouw adalah pegawai negeri.
- Bahwa benar terjadi pengiriman/ transfer ke rekening Marthen Renuw berjumlah Rp 1.065.000.000,- berdasarkan keterangan barang bukti surat, keterangan 6 saksi dan keterangan terdakwa. Menurut Marthen, uang tersebut

berasal dari Yudi Firmansyah dan dirinya tidak mengetahui orang lain yang juga mengirimkannya.

- Bahwa sesuai tuntutan jaksa, maka perlu dibuktikan tujuan pengiriman itu. Untuk mengetahui apakah pengiriman uang atau transfer sebanyak 9 kali ke rekening Marthen Renuw adalah hadiah, majelis hakim berpendapat seharusnya JPU mengajukan orang-orang yang mengirimkan uang tersebut ke persidangan. Karena JPU tidak bisa menghadirkan dengan alasan orang-orang tersebut berstatus DPO/ buron. Bahwa majelis hakim berpendapat tidak ada alat bukti atau keterangan saksi yang mengatakan kiriman uang Rp 1.065.000.000,- adalah hadiah seperti tuduhan jaksa penuntut umum (JPU).
- Bahwa pendapat penasihat hukum terdakwa dalam pembelaannya sudah tepat dan sangat factual dengan mengatakan: justru fakta yang terungkap di persidangan adalah sebaliknya bahwa pengiriman uang melalui transfer Bank BNI dari Yudi Firmansyah kepada terdakwa adalah hutang piutang.
- Bahwa majelis hakim yakin dan tidak menyangsikan bahwa pengiriman uang kepada terdakwa oleh M Yudi Firmansyah baik yang dilakukannya sendiri maupun dengan menyuruh orang lain bukanlah Hadiah sebagai unsur delik, melainkan Hutang yang menjadi beban terdakwa dan harus dilunasi terdakwa.
- Bahwa majelis hakim berpendapat perbuatan hukum peminjaman uang tersebut masuk dalam lingkup perdata dan negara tidak dirugikan bahkan mendapat untung dan terdakwa sendiri tidak mendapatkan keuntungan finansial bahkan mendapat beban hutang, serta kepentingan masyarakat terlayani.

Di samping itu, Marthen juga dibebaskan dari Dakwaan gratifikasi dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa menurut majelis hakim, pendapat ahli, kesimpulan jaksa/penuntut umum dan penasihat hukum terdakwa sudah tepat dan benar bahwa karena tidak seorangpun pemberi gratifikasi dapat ditampilkan sebagai saksi di persidangan, maka tidak diketahui secara persis kehendak si pemberi apakah gratifikasi itu suap atau bukan.
- Bahwa karena uang dikirim oleh orang-perorangan atas nama pribadi dan bukan memakai nama perusahaan, dan yang mengirim uang adalah teman Marthen Renuw, dan uang

tersebut merupakan pinjaman atau hutang berdasarkan kepercayaan hubungan pertemanan, maka perbuatan hukum menerima gratifikasi itu tidak ada hubungan dengan jabatan terdakwa, tapi merupakan lingkup Hukum Perdata.

Dakwaan pencucian uang pun tidak bisa dikenakan kepada

Marthen Renouw. Majelis membuat pertimbangan:

- Bahwa majelis hakim berpendapat bahwa tindak pidana pada Pasal 3 ayat (1) diperuntukkan bagi pelaku kejahatan ganda (*double criminality*), maka majelis hakim menilai dakwaan JPU terhadap Marthen Renuw sangat keliru. Majelis berkesimpulan berdasarkan keterangan saksi, surat dan keterangan terdakwa, tidak ada satu buktipun yang menunjukkan bahwa terdakwa adalah pelaku tindak pidana asal (*predicate offence*).
- Bahwa tidak ada satu buktipun yang menunjukkan bahwa terdakwa membayarkan atau membelanjakan uang kotor dari hasil tindak pidana asal. Tetapi, yang ia bayarkan atau belanjakan adalah dari hasil berhutang atau meminjam kepada teman. Bila dilihat dari sudut pemberi pinjaman, Yudi Firmansyah tidak melakukan tindak pidana. Oleh karenanya, unsur ini harus dinyatakan tidak terpenuhi oleh perbuatan terdakwa.
- Bahwa selama proses persidangan, tidak ada satu alat buktipun yang mengindikasikan terdakwa hendak menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana asal berupa uang kotor. Bahkan sebaliknya, uang pinjaman tersebut seluruhnya dipergunakan untuk membiayai operasi Matoa Wanalaga.

Analisis Kasus VI. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang yang terdiri dari N. Betty Aritonang, Marsimal, Amat Khusaeri, Akhamd Rosidin dan H. Ramli Rizal menjatuhkan Putusan Nomor 545/PID.B/2005/PN PDG yang dibuat pada 4 April 2007 dan dibacakan 25 April 2007 dengan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa Thedy Antoni panggilan Anton yang identitasnya tersebut tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan dalam Dakwaan Pertama atau Kedua Primair dan Subsidair serta Lebih Subsidair;
2. Membebaskan Terdakwa Thedy Antoni oleh karena itu dari segala dakwaan tersebut;
3. Memulihkan hak Terdakwa dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya;
4. Memerintahkan beberapa barang bukti yang diajukan dalam persidangan tetap dalam berkas perkara;
5. Membebaskan biaya perkara kepada Negara Republik Indonesia.

Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang

membebaskan terdakwa dari dakwaan pertama (korupsi) yakni:

1. Bahwa kayu-kayu yang telah dijual telah dilengkapi dokumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) sebanyak 4 (empat) buah;
2. Bahwa menurut saksi Ir. Edison Panggabean, Saksi Ir. Zulkifli Marsani dan Saksi Ir. Ruswin Rustam untuk mendapatkan surat kelengkapan dalam pengangkutan kayu berupa SKSHH, kayu tersebut harus ditebang di areal yang sah (diizinkan), laporan hasil penebangan telah disahkan oleh P2LHP, telah membayar kewajibannya berupa PSDH dan DR;

Pertimbangan yang digunakan hakim hanya mengandalkan kebenaran formal. Padahal di dalam persidangan, sejumlah saksi menyatakan bahwa memang terjadi penebangan di luar areal IPK. Seharusnya hakim dapat melakukan rekonstruksi ulang berapa jumlah kayu yang ditebang di luar areal IPK.

Sedangkan pertimbangan hakim membebaskan terdakwa dari Dakwaan Kedua Subsidair yakni:

1. Bahwa apa yang terungkap dalam persidangan yaitu terungkap dari keterangan saksi-saksi dari pihak kehutanan, maupun dari pihak penyidik Polda Sumbar tidak seorangpun

- saksi yang menerangkan bahwa kayu-kayu yang berasal dari areal hutan produksi (bekas HPH Bara Union) di luar IPK Mina Awera dan IPK Simatorai Monga Sioban;
2. Bahwa sehingga apa yang dijual oleh terdakwa atas kayu yang jumlahnya sesuai dengan yang termuat dalam 4 buah SKSHH tidak dapat dikatakan adalah berasal dari kawasan hutan yang diambil secara tidak sah.

Selanjutnya, pertimbangan majelis hakim terkait dibebaskan terdakwa dari Dakwaan Kedua Lebih Subsidair:

1. Bahwa berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan baik dari keterangan saksi-saksi maupun keterangan terdakwa, ternyata KSU Simatorai Monga Sibon dan KUD Mina Awera telah melakukan produksi kayu bulat (logging) karena telah mempunyai Izin Pemanfaatan Kayu (IPK);
2. Bahwa dalam melakukan produksi terhadap IPK yang telah dimiliki KSU Simatorai Monga Sibon dan KUD Mina Awera melakukan kerja sama dengan terdakwa selaku Direktur Utama PT ATN dengan menyewa alat-alat berat, dan alat berat yang dipakai untuk keperluan tersebut telah mempunyai IPK, maka berdasarkan izin yang sudah dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dalam hal ini adalah Bupati Kepulauan Mentawai, maka alat berat tersebut dapat masuk ke areal kedua IPK tersebut.

Analisis Kasus VII. Atas dakwaan yang diajukan oleh JPU, terdakwa mengajukan eksepsi. Dalil eksepsi Tim Kuasa Hukum Azmun menyatakan bahwa Pengadilan Tipikor tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara tindak pidana kehutanan yang dilakukan terdakwa.⁴²⁴ Menurut Kuasa Hukum, perbuatan Azmun diatur dalam Undang-Undang (UU) khusus, yakni UU No. 41 tahun

⁴²⁴ Hukumonline, 24 Mei 2008, "Pengadilan Tipikor Mengadili Bupati Pelalawan", diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19310/pengadilan-tipikor-berwenang-mengadili-bupati-pelalawan>

1999 tentang Kehutanan, sementara dakwaan Jaksa adalah perkara korupsi yang masuk ranah tindak pidana umum.⁴²⁵ Logika yang digunakan kuasa hukum yakni kalau ada dua UU yang berlaku dalam satu kasus, maka yang berlaku UU yang bersifat khusus.

Namun, eksepsi tersebut ditolak oleh Hakim. Kresna Menon yang menjadi Ketua Majelis Hakim menegaskan bahwa eksepsi itu tidak beralasan secara hukum. Pasalnya, Jaksa mendakwa Azmun dengan *beleid* perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan. Dalam hal ini menerbitkan izin UPHHK Hutan Tanaman. Kedua perbuatan tersebut dilarang UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 tahun 2001. Sebelumnya Jaksa menduga, izin yang diterbitkan terdakwa merupakan alat untuk melakukan korupsi. Karena itu, Majelis menilai, hal itu harus dibuktikan di persidangan guna melihat ada tidaknya unsur kerugian negara.⁴²⁶

Di dalam pemeriksaan di persidangan, JPU sempat menghadirkan ahli kehutanan untuk memaparkan kondisi hutan dari waktu ke waktu dengan presentasi citra satelit. Dihadirkannya ahli kehutanan untuk menjelaskan kondisi hutan merupakan terobosan yang dapat memperkuat keyakinan hakim. Ahli planologi

⁴²⁵ *Ibid*

⁴²⁶ *Ibid*

Departemen Kehutanan, Wardoyo menyatakan dengan citra landskap bisa ditelusuri daerah berhutan atau tidak berhutan.⁴²⁷

Dari hasil citra satelit di daerah Pelelawan menunjukkan, luas areal hutan yang berpohon terus menurun dari tahun ke tahun setelah pemberian izin penebangan kayu terhadap 15 perusahaan tersebut.⁴²⁸ Pada tahun 1999 luas hutan di lahan tersebut 132.978 hektar, tahun 2002 luas lahan hutan semakin menurun menjadi 128.982 hektar, ditahun 2005 menjadi 115.755.⁴²⁹ Pada 2007 luas lahan hutan menjadi 104.048 hektar meskipun warna lahan dalam pencitraan satelit mulai berubah menjadi hijau muda, yang artinya lahan hutan mulai ditanami kembali.

Setelah menjalani pemeriksaan di persidangan, JPU dari KPK mengajukan tuntutan dengan meminta hakim untuk menghukum terdakwa dengan pidana penjara 12 tahun ditambah dengan denda sebesar Rp. 500 juta subsidiair enam bulan kurungan.⁴³⁰ Selain itu, terdakwa juga diharuskan membayar uang pengganti kerugian negara sebesar Rp. 19,83 miliar.⁴³¹

Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi menjatuhkan Putusan terhadap Tengku Azmun Jaafar terbukti

⁴²⁷ Hukumonline, 8 Agustus 2008, “Akibat Penebangan Hutan Pelalawan, Negara Rugi Rp 1,208 Triliun”, dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19881/akibat-penebangan-hutan-pelalawan-negara-rugi-rp1208-triliun->

⁴²⁸ *Ibid*

⁴²⁹ *Ibid*

⁴³⁰ Gatra Online, 26 Agustus 2008, “Bupati Pelalawan Dituntut 12 Tahun Penjara”, diakses di <http://www.gatra.com/2008-08-26/artikel.php?id=117903>

⁴³¹ *Ibid*

bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang memperkaya diri sendiri atau orang lain atau perusahaan. Majelis hakim menghukum terdakwa lebih rendah dari tuntutan jaksa KPK yakni 11 tahun penjara dan denda sebesar Rp. 500 juta subsidi 6 bulan kurungan serta diharuskan membayar uang pengganti sebesar Rp. 12,36 miliar.⁴³²

Atas Putusan di pengadilan tingkat pertama, Azmun mengajukan banding. Namun, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi justru menjatuhkan vonis lebih berat. Amar Putusan Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi No. 12/PID/TPK/2009/PT.DKI sebagai berikut:

1. Menyatakan perbuatan terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dalam dakwaan Primair;
2. Membebaskan terdakwa dari dakwaan primair tersebut;
3. Menyatakan terdakwa H. Tengku azmun Jaafar SH terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi bersama-sama dan berlanjut sebagaimana dalam dakwaan subsidair;
4. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa H. Tengku Azmun Jaafat dengan pidana penjara 16 tahun dan denda sebesar Rp. 500.000.000, dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar, diganti dengan pidana kurungan selama 6 bulan.
5. Memerintahkan perampasan barang-barang yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi yang berupa kekayaan yang berada di bawah penguasaan 15 perusahaan yaitu PT Merbau Pelalawan Lestari Rp. 77,521 miliar, PT Selaras Abadi Utama Rp. 399,958 miliar, CV Buah Negeri Rp. 25,948 miliar, PT Uniseraya Rp. 19,842 miliar; CV Mutiara Lestari Rp. 5,776 miliar; PT Rimba Mutiara Permai Rp. 106,798 miliar; PT Mitra Tani Nusa Sejati Rp. 142,167 miliar; PT Bhakti Praja Mulia Rp. 66,442 miliar;

⁴³² Hukumonline, 17 September 2008, "Putusan Seribuan Halaman, Hakim Jatuhkan Vonis Berat Bupati Pelalawan, dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20139/putusan-seribuan-halaman-hakim-jatuhkan-vonis-berat-bupati-pelalawan>

PT Triomas FDI Rp. 76,262 miliar; PT Satria Perkasa Agung Rp. 40,517 miliar; PT Mitra Hutani Jaya Rp. 61,256 miliar; CV Alam Lestari Rp. 65,371 miliar; CV Harapan Jaya Rp. 65,371 miliar; PT Madukoro Rp. 124,033 miliar; dan CV Putri Lindung Bulan Rp. 49,21 miliar sehingga keseluruhannya sebesar Rp. 1.208.625.819.554,22.

Hal yang perlu dikritisi dalam Putusan Pengadilan Tinggi yakni putusan perampasan terhadap barang-barang 15 perusahaan IUPHHK-HT. Putusan perampasan terhadap harta pihak ketiga terlalu berlebihan karena ke-15 perusahaan belum diajukan ke peradilan. Di samping itu, Putusan tersebut melanggar Pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa *“Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah: Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut”*.

Ketentuan pasal tersebut secara jelas mengatur bahwa perampasan barang hanya ditujukan terhadap barang-barang atau perusahaan pribadi milik terpidana. Jika memang ada barang-barang milik pihak ketiga yang mau dirampas, maka harus dipersyaratkan bahwa barang-barang tersebut memiliki sejarah kepemilikan terhadap terpidana. Seharusnya putusan perampasan terhadap harta atau barang milik 15 perusahaan bisa dilakukan, jika ke-15

perusahaan diajukan secara bersama-sama menjadi terdakwa di peradilan.

Tidak puas dengan Putusan Pengadilan Banding, Tengku Azmun Jaafar mengajukan kasasi. Majelis hakim kasasi menjatuhkan hukuman 11 tahun penjara dan denda Rp. 500 juta, subsidair 6 bulan kurungan.⁴³³ Dalam putusan No. 736 K/Pidsus/2009/MA itu, Azmun juga dihukum membayar uang pengganti Rp. 12,367 miliar (Jika tak dibayar satu bulan perkara setelah *inkracht*, Azmun akan diganjar hukuman 4 tahun penjara).⁴³⁴ Namun di dalam Putusan tersebut, amar terkait perampasan terhadap hasil korupsi yang dinikmati 15 perusahaan penerima IUPHHK-HTI dihapus.

D. UPAYA PENEGAKAN HUKUM KEHUTANAN DENGAN SARANA NON PENAL

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni melalui jalur *penal* (hukum pidana) dan jalur *non penal* (di luar hukum pidana). Upaya pemberantasan kejahatan dengan jalur *penal* telah menunjukkan hasil yang kurang optimal karena berbagai hambatan yang harus disikapi. Kegagalan dengan jalur *penal* dapat diatasi dengan jalur *non penal* dalam penegakan hukum di bidang kehutanan. Penggunaan upaya sarana *penal* lebih menitikberatkan kepada sifat “*repressive*”

⁴³³ Hukumonline, 4 Agustus 2009, “MA Kabulkan Kasasi Bupati Pelalawan”, dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22769/ma-kabulkan-kasasi-bupati-pelalawan->

⁴³⁴ *Ibid*

(penindasan, pemberantasan, serta penumpasan), sedangkan jalur non penal lebih menitikberatkan kepada sifat “*preventive*” (pencegahan, pembinaan dan pengendalian), sebelum terjadi kejahatan.

Upaya non penal adalah bersifat penanggulangan, maka upaya non penal lebih bersifat pencegahan terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan. Di dalam penegakan hukum kehutanan, upaya non penal lebih diarahkan kepada pengelolaan hutan yang bersifat lestari dengan melakukan proses perizinan yang ketat dan pengawasan yang aktif agar izin yang telah diberikan tidak disalahgunakan untuk melakukan tindak pidana dengan berlindung pada izin yang dimilikinya.

Pemerintah perlu mengawasi terhadap izin yang telah diberikan dalam pengelolaan hutan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya tindak pidana kehutanan. Di dalam tindak pidana kehutanan selama ini yang terjadi adalah pelanggaran izin terutama yang terkait dengan kepatuhan akan regulasi yang diatur secara teknis yang dalam pengawasan dan pemantauannya sering tidak tegas karena adanya unsur suap dan kolusi antara pengawas dan yang diawasi. Mekanisme pengawasan di bidang kegiatan usaha kehutanan sebenarnya sangat rigid tetapi lemah dalam implementasinya.

Di dalam kasus DL Sitorus secara jelas pengawasan pemerintah sangat lamban, karena peristiwa pidana yang dilakukan oleh DL Sitorus sudah berlangsung lama dan ada pandangan dibiarkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Jika upaya-upaya non penal

sejak dini dilakukan, maka dari sudut politik hukum kehutanan baik secara makro dan global, upaya non penal menduduki posisi kunci dan strategis dalam mencegah dan menanggulangi tindak pidana kehutanan.

Substansi hukum yang lemah, tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan, penataan ruang kehutanan yang sentralistik dan tidak memperhatikan kepentingan daerah, permasalahan masyarakat hukum adat, kemiskinan, ketidakadilan pengelolaan hutan, belum terjadinya kesepakatan pengelolaan hutan antara pusat dan daerah (belum adanya Peta Paduserasi), tentunya tidak akan efektif jika digunakan sarana penal, sehingga peran sarana non penal sangat penting.

Tingkat kemiskinan dan keadaan sosial masyarakat sekitar hutan yang hidupnya sangat tergantung kepada hutan tentunya sangat mempengaruhi terhadap timbulnya tindak pidana atas hutan, jelas hal tersebut merupakan masalah yang tidak dapat diatasi dengan jalur penal dan oleh karena itu harus ditunjang dengan jalur non penal. Untuk mengatasi masalah-masalah sosial itu antara lain adalah melalui kebijakan sosial (*social policy*). Kebijakan sosial pada dasarnya adalah kebijakan atau upaya-upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan yang terkait dengan pengelolaan hutan tidak selalu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, misalnya pemberian izin Usaha Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) di beberapa wilayah menjadi penyebab terjadinya konflik dengan masyarakat sekitar hutan. Kebijakan

pembangunan pada umumnya dan khususnya di bidang kehutanan sangat penting karena disinyalir dalam berbagai kongres PBB mengenai *the prevention of crime and the treatment of offenders*, bahwa pembangunan itu sendiri dapat bersifat kriminogen, apabila pembangunan itu:

1. Pembangunan tidak direncanakan secara rasional (*it was not rationally planned*); atau direncanakan secara tumpang tindih, tidak memadai, tidak seimbang (*unbalanced, inadequately planned*),
2. Pembangunan tersebut mengabaikan nilai-nilai kultural dan nilai-nilai moral (*disregarded cultural and moral values*);
3. Pembangunan tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang menyeluruh atau integral (*did not include integrated social defence strategies*).⁴³⁵

Upaya non penal di dalam pengelolaan hutan di Indonesia telah diatur di dalam Bab VII yang mengatur pengawasan. Pengawasan disini adalah pengawasan kehutanan terkait dengan pengawasan ketaatan aparat penyelenggara dan pelaksanaan terhadap semua ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan. Pengawasan kehutanan dimaksudkan untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan pengurusan hutan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut.

Pengawasan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan masyarakat atau perorangan. Pemerintah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pengurusan hutan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah dan masyarakat melakukan

⁴³⁵ South Un Congress, Report 1981, hlm. 42, liat juga pada dokumen A/CONF,12/1; Seventh Un Congress, hlm.2, dalam T. Subarsyah Sumadikara, *Kejahatan Politik (Kajian Dalam Perspektif Kejahatan Sempurna)*, Banung, Kencana Utama, Juli 2009, hlm. 220.

pengawasan terhadap pengelolaan dan atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Dalam melaksanakan pengawasan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan dan melakukan pemeriksaan atau pelaksanaan pengurusan hutan. Pada kenyataannya meskipun telah ada pengawasan pengelolaan hutan sampai saat masih terjadi banyak permasalahan. Dengan demikian ketentuan pengawasan tidak dapat dijalankan secara efektif.

Di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan juga telah diatur adanya penyelesaian sengketa kehutanan (Pasal 74) dan Ganti rugi dan sanksi administratif (Pasal 80). Memperhatikan ketentuan Pasal 78, maka perlu mendapat perhatian lebih jauh, karena bunyi dari pasal tersebut terdapat kontradiksi dan cenderung melindungi kepentingan pengusaha dengan tameng izin yang dimiliki. Perlu penulis sebutkan bunyi pasal tersebut sebagai berikut :

Pasal 80

Ayat (1) Setiap perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam undang-undang ini dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78, mewajibkan kepada penanggung jawab perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada Negara, untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan

Ayat (2) Setiap pemegang izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan, atau izin

pemungutan hasil hutan yang diatur dalam undang-undang ini, apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dikenakan sanksi administratif.

Ayat (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan Pasal 78 ini sering kali dimanfaatkan oleh oknum aparat penegak hukum khususnya aparat penegak hukum yang bertugas dalam pengelolaan hutan. Ketentuan ayat (1) berlaku bagi orang yang tidak mempunyai izin dan ketentuan ayat (2) berlaku bagi pemilik izin. Yang menyatakan memiliki izin adalah Menteri, dalam hal ini Menteri Kehutanan. Dalam contoh kasus adalah putusan Adelin Lis, dimana Menteri M.S. Kaban menyatakan bahwa perusahaan Adelin Lis adalah perusahaan yang mempunyai izin yang sah dan masih berlaku, sehingga Surat Menteri tersebut mempengaruhi terhadap hakim Pengadilan Negeri Sumatera Utara untuk membebaskan Adelin Lis.

Di dalam surat dakwaan Adelin Lis dikenai dakwaan kumulatif dengan berbagai pasal Undang-undang Korupsi dan Undang-undang Kehutanan. Dilihat dari putusan Kasasi terhadap kasus Adelin Lis penulis setuju dengan pertimbangan Majelis Hakim, mengingat meskipun ada izin tetapi perusahaan tidak dapat menunjukkan kebenaran dimana ia melakukan penebangan kayu dan memenuhi kewajibannya sebagai perusahaan pemegang izin. Sesuai dengan ketentuan Pasal 80 ayat (2), jika pemilik izin melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 78, selain dikenakan

sanksi pidana kehutanan juga seharusnya dikenai sanksi administratif. Pengadilan dapat memutuskan adanya denda dan uang pengganti., sedangkan kehutanan dapat melakukan pencabutan izin, penghentian kegiatan, dan atau pengurangan areal sesuai ketentuan Pasal 80 ayat (3).

Sarana non penal di kehutanan sebenarnya dapat dilakukan dengan adanya pemantapan kawasan hutan disertai dengan batas-batas hutan yang jelas sehingga pihak-pihak tertentu tidak melakukan kegiatan diluar kehutanan tanpa melanggar hukum. Upaya non penal juga dapat dilakukan dengan pengharmonisan regulasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang selama ini menjadi kendala. Tentunya perlu juga diperhatikan kepentingan kelestarian hutan dengan masyarakat sekitar hutan termasuk masyarakat hukum adat di dalamnya yang dengan cara memperhatikan dan meningkatkan kesejahteraannya. Tidak cukup masyarakat sekitar hutan hanya menjadi penonton pemanfaatan kawasan hutan. Pelibatan masyarakat di dalam pemberian izin pemanfaatan kawasan hutan kemungkinan akan lebih mengurangi terjadinya perusakan hutan. Pendekatan yang dilakukan adalah memperbanyak pelibatan masyarakat dalam pembinaan masyarakat desa hutan, hutan rakyat, hutan kemasyarakatan, pengelolaan hutan bersama masyarakat atau bentuk lain yang terkait dengan pengelolaan hutan.

Upaya *non penal* juga bermanfaat terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang terkait dengan kawasan hutan hutan. Jika diperhatikan dari putusan pengadilan terhadap kasus DL. Sitorus dan Adelin Lis, maka pemerintah harus mampu menyelesaikan konflik tentang kepemilikan lahan

yang ada di dalamnya. Kawasan hutan yang diberikan izin kepada Adelin Lis tentunya pada saat terjadinya proses hukum sudah terlalu jauh mengakibatkan terjadinya perusakan hutan. Hal ini dapat dilihat dari pemenuhan kewajiban sebagai pemegang izin tidak dilakukan sebagaimana tertuang dalam unsur perbuatan melawan hukum Adelin Lis. Begitu juga kasus DL. Sitorus, yang mencakup kawasan hutan yang mencakup 40 ribu hektar lebih tentunya tidak mudah dilakukan eksekusi mengingat lahan yang ada telah menjadi perkebunan kelapa sawit, permukiman, adanya hak-hak masyarakat seperti sertifikat tanah hak milik, hak guna usaha (HGU), dan hak-hak lain yang ada di dalamnya tentunya sulit dilakukan eksekusi. Tentunya jika berkaca dari putusan DL Sitorus meskipun telah dilakukan eksekusi oleh Kejaksaan, namun perlawanan tetap berlangsung. Eksekusi disini hanya eksekusi administratif (eksekusi hanya diatas kertas saja) tetapi bukan eksekusi riil terhadap 47 ribu hektar kawasan hutan yang telah menjadi kebun sawit. Hal ini juga kesalahan putusan pengadilan yang menyatakan tanah seluas 47 ribu dirampas untuk negara. Bagaimana mungkin Jaksa Penuntut mendalilkan tanah dirampas untuk negara, sedangkan Penuntut Umum mendalilkan tanah tersebut adalah hutan negara ?

Dengan mendalilkan bahwa tanah hutan tersebut milik negara dan meminta pengadilan untuk merampas berarti terdapat keraguan hukum, apakah milik negara harus dirampas untuk negara ? Disini sebenarnya terdapat sengketa kepemilikan terhadap tanah hutan di Padang Lawas,

khususnya register 40 yang menjadi obyek sengketa keperdataan dan sengketa tata usaha negara..

Pihak-pihak yang berada di dalam kawasan hutan tersebut mengklaim bahwa secara nyata mereka yang saat ini berada di dalam kawasan hutan tersebut dapat membuktikan tanah tersebut benar tanah ulayat, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Masyarakat Hukum Adat, dan telah turun temurun dari leluhur mereka untuk tetap dilestarikan dan dipakai untuk kepentingan mereka sebagai masyarakat adat.⁴³⁶ Tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat sudah ada yang bersertifikat yang dikeluarkan secara sah oleh Badan Pertanahan Nasional Memperhatikan permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan hutan di Indonesia, penegakan hukum kehutanan tidaklah cukup hanya mengedepankan dengan sarana penal sepanjang kawasan hutan yang ada sampai saat ini masih berupa penunjukan, karena penunjukan kawasan hutan yang ada di Indonesia saat ini belum memberikan status kepastian hukum yang final.⁴³⁷ Dengan kata lain proses penetapan kawasan hutan hanya dilakukan dengan “penunjukan” hanya berlaku secara yuridical tetapi tidak berlaku secara faktual atau seringkali disebut keberlakuan sosial atau keberlakuan sosiological atau keberlakuan empirikal; dan juga tidak berlaku secara moral atau keberlakuan materiil

⁴³⁶ Tropis, “Nasib Sawit Padang Lawas”, Edisi2/Tahun II/Februari/2010, hlm. 33.

⁴³⁷ Asep Yunan Firdaus dkk, Mengelola Hutan Dengan Memenjarakan Manusia, Jakarta, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2007, hlm. 93.

atau keberlakuan substansial. Pasal 15 UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa pengukuhan hutan dilakukan melalui proses :

1. Penunjukan kawasan hutan;
2. penataan batas kawasan hutan;
3. pemetaan kawasan hutan, dan
4. penetapan kawasan hutan.

Memperhatikan ketentuan Pasal 15 tersebut, pada kenyataannya sebagian besar kawasan hutan di Indonesia baru memperoleh status penunjukan, hanya sekitar 12% luas kawasan hutan yang telah ditata batas oleh pemerintah. . Dengan kenyataan tersebut, maka tindak pidana atas hutan akan tetap ada seiring kepentingan pihak-pihak tertentu untuk mencari keuntungan dari hutan. Kawasan hutan yang tidak jelas batas-batasnya akan mudah untuk dikuasai orang lain, baik melalui izin maupun tanpa izin untuk mengambil hasil hutan kayu dan non kayu serta hasil bumi yang ada di dalam kawasan hutan.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Memperhatikan uraian hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat dikemukakan dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan legislasi hukum pidana yang terkait dengan pengelolaan hutan di Indonesia secara berturut-turut diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan yang di implementasikan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yaitu melalui Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. Berikutnya adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan diperkuat lagi dengan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam praktek penegakan hukum sering kali para pelaku kejahatan kehutanan diproses dengan UU Korupsi, UU Lingkungan Hidup, dan UU Tindak Pidana Pencucian Uang.
2. Hasil penelitian terhadap diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penegakan hukum pidana kehutanan menunjukkan bahwa kebijakan legislasi hukum pidana pada pengelolaan hutan di Indonesia belum

dapat diharapkan sebagai langkah untuk melakukan pengelolaan hutan secara lebih baik. Dari setiap peraturan perundang-undangan yang ada malah menjadi kendala, yang mana kendala tersebut hampir ada di setiap kebijakan legislasi dari tahap formulasi, yudikatif dan eksekusi.

3. Penegakan hukum pidana kehutanan dengan menggunakan sarana “penal” dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan belum dapat menjamin pengelolaan hutan di Indonesia secara lestari, apabila memperhatikan berbagai kendala yang ada. Pemerintah harus memadukan penegakan hukum administrasi dengan hukum pidana karena semua perizinan di bidang kehutanan, khususnya pemanfaatan hasil hutan kayu yang mendominasi perizinan, yang pengawasan dan tanggung jawab tersebut ada pada Kementerian Kehutanan. Pemberi izin akan mudah melakukan kontrol terhadap pengelolaan hutan yang telah diberikan izin, mengingat di dalam izin tersebut ada hak dan kewajiban pemberi dan penerima izin. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerusakan hutan produksi yang ada izinnya ternyata sangat luas dan ada kecenderungan penerima izin yang telah mengambil manfaat dari hutan dan tidak memenuhi kewajibannya. Sanksi terhadap mereka hanya dicabut izinnya, sementara hutannya sudah rusak. Pemberian izin dan mekanisme pemberian sanksi harus bersifat terbuka agar kekuasaan Menteri dapat dikontrol dan tidak mudah mempengaruhi jalannya penegakan hukum dengan menggunakan kewenangan yang dimilikinya.
4. Memperhatikan kebijakan legislasi hukum pidana kehutanan sebagai sarana untuk melakukan pengelolaan hutan di Indonesia secara lestari, tidaklah cukup

hanya berharap kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Peraturan perundang-undangan yang dicirikan oleh *command and control* terlalu besar memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat (Menteri Kehutanan) selama ini cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat sekitar hutan. Peraturan perundang-undangan yang bersifat sentralistik menyebabkan pengelolaan hutan dikuasai oleh sebagian kecil pemegang izin usaha di bidang kehutanan. Penataan ruang kehutanan dikaitkan dengan penataan ruang wilayah yang belum mantab, sehingga terjadi tumpang tindih penentuan dan pemanfaatan kawasan hutan. Meskipun saat ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sudah memasukkan penegakan hukum kehutananke dalam proses legislasi, yaitu dalam RUU Kejahatan Kehutanan yang akan dimuat dalam Undang-undang tersendiri, namun juga tidak menjamin akan dapat efektif untuk penegakan hukum pidana kehutanan sebelum permasalahan tentang hak masyarakat hukum adat atas hutan, kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan hutan, kemiskinan masyarakat di sekitar hutan, pemantapan kawasan hutan yang tidak terselesaikan sampai kapan selesainya, sedangkan kawasan hutan merupakan kawasan yang memiliki akses sangat terbuka. Secara hukum penunjukan dan penentuan kawasan hutan masih lemah, karena sesuai ketentuan Undang-Undang Kehutanan bahwa, penunjukan kawasan hutan harus ditindaklanjuti dengan tindakan berikutnya; yaitu melalui penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan; dan penetapan kawasan hutan. Dari hasil penelitian, hukum kehutanan ke depan harus memperhatikan seluruh

aspek yang menjadi kendala dalam penegakan hukum kehutanan dan memprioritaskan penegakan hukum pada pengangkutan hasil hutan dengan membentuk pengadilan secara khusus bidang kehutanan, dengan disertai penanganan masalah penegakan hukum yang cepat dan mobile, dengan menambahkan kekhususan hukum acara pidana, selain hukum acara pidana yang suda diatur dalam KUHAP. Selain dengan penegakan hukum pidana sudah saatnya pula perlu diterapkan hukum perdata, agar para pemilik izin di bidang kehutanan selain dapat dituntut dengan sanksi pidana juga harus dituntut secara perdata terhadap kerugian dan pengembalian kawasan hutan yang tidak dikelola secara lestari.

B. SARAN

Dengan berbagai pertimbangan dari hasil penelitian disertasi dapat diberikan saran-saran dalam pengelolaan hutan di Indonesia sebagai berikut:

1. Perlunya bebarapa perubahan ketentuan hukum dalam pengelolaan hutan di Indonesia dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, khususnya yang terkait dengan kepastian hukum kawasan hutan, perlindungan hak masyarakat adat, penyerahan kewenangan kepada daerah, pengaturan sanksi pidana harus diperjelas, pengenaan sanksi administratif yang tegas, kewenangan penyidikan, perluasan alat bukti dalam tindak pidana kehutanan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan bidang kehutanan dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Penataan Ruang, Undang-undang Perkebunan,

Undang-undang Agraria. Selain itu, diperlukan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan dibawahnya dengan Peraturan Daerah yang berlaku saat ini.

2. Perlunya amandemen di dalam ketentuan hukum yang terkait dengan pengelolaan hutan, baik dari substansi hukumnya, penegak hukumnya dan pelaksanaan eksekusinya. Sepanjang tidak dilakukan amandemen, maka penegakan hukum yang dihasilkan akan tidak jauh berbeda dengan penegakan hukum yang terjadi saat ini.
3. Selain penegakan hukum dengan sarana “penal” dalam penegakan hukum kehutanan, maka perlunya dipergunakan sarana hukum administrasi karena kekuasaan penuh tentang mekanisme perizinan adalah kewenangan Menteri. Penegakan hukum melalui sarana hukum administrasi diperlukan, agar perusakan hutan dapat ditekan.
4. Permasalahan penentuan kawasan hutan melalui penunjukan perlu diselesaikan dengan menghormati dan mempertimbangkan berbagai kepentingan diluar sektor kehutanan agar kepastian hukum kawasan hutan tidak dipertanyakan dan dipertentangkan secara hukum. Jika penentuan kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan saat ini baru mencapai 12% dari luasan kawasan hutan yang menjadi penyebab utama kegagalan penegakan hukum pidana kehutanan di Indonesia, maka peraturan perundang-undangan tentang kejahatan kehutanan yang saat ini yang sudah masuk dalam tahap legislasi nasional Tahun 2009-2014 diharapkan tidak mengulangi kesalahan yang ada dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Politik Hukum Nasional", makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: PT. Gunung Agung, 2000.
- Asep Yunan Firdaus dkk, *Mengelola Hutan Dengan Memenjarakan Manusia*, Jakarta, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2007.
- Agung Nugraha dan Bejo Rudiantoro, *Neraca Sumber Daya Hutan Defisit Tengah Keberlimpahan*, Wana Aksara, Serpong, 2008.
- Ahmad Gunawan, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar & UNDIP, Semarang, 2006.
- Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Arif Johan Tunggal, *Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup Buku IV*, Harvindo, Jakarta, 2001.
- A Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah: Telaahan Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*, Kanisius, Yogyakarta, 1996.
- Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Cetakan Kedua, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta, Asosiasi Advokat Indonesia, MMIX, 2009.
- Bagir Manan , *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)* FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003.

- _____; *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Cetakan Ke-1, 2008.
- _____, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-2, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008.
- B. Arief Sidharta, *Bahan Kuliah Filsafat Hukum Program Pasca Sarjana*, Universitas Katolik Parahyangan Bandung.
- _____, *Disiplin Hukum : Tentang Hubungan Antara Ilmu Hukum, Teori dan Filsafat Hukum Dalam Pro Justisia*, Unpar, Bandung, 2002
- _____, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*, Cetakan Ke-II, Mandar Madju, Bandung, 2000.
- _____, (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Bedjo Santoso, *Kebocoran Hutan dan Anomali Illegal Logging*, Serpong, Wana Aksara, 2008.
- Bentham, Jeremy, *Teori Perundang-Undangan : Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Cetakan I, Penerjemah: Nurhadi, Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006.
- Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007.
- Bintan Saragih, *Politik Hukum*, CV. Utomo, Bandung, 2006.
- Bryant, D., Nielsen and Tranglely.L., *The Last Frontier Forest : Ecosystem and Economies on the Edege*, Washington: World Resources Institute, 1997.
- CST Kansil dan Christine ST. *Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia (1)*, Jakarta, Rineka Cipta, 1997.
- Cutter, S.L., 'Race, Class and Enviromental Justice', dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007.
- Daniel S Lev. *Islamic Courts in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, 1972.

David M Dzidzornu, "Four Principles in Marine Environment Protection : A Comparative Analysis, " *Ocean Development and International Law Journal* , Vol. 29, No.2, 1998.

David Dooley, *Social Research Methods, 3th ed.*, New Jersey: Prentice Hall, 1995.

Dennis Soron, *Ekologi, Kapitalisme dan Sosialisme Alam*, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) dan Lembaga PEMBEBASAN, Media dan Ilmu Sosial, Jakarta, 2004.

Departemen Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia, *Nuansa dan Harapan Reformasi Kehutanan dan Perkebunan, Perjalanan 250 Hari Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berkelanjutan dan Berkeadilan*, 1999.

_____, *Impian dan Tantangan, Manusia Indonesia Dalam Mewujudkan Hutan dan Kebun Yang Lestari Sebagai Anugerah dan Amanah Tuhan Yang Maha Esa*, 1999.

Departemen Kehutanan RI, *sebagaimana disampaikan dalam pertemuan Second Quartely CGI di Jakarta 2004*, Menteri Kehutanan secara tegas menyebutkan lima masalah yang menjadi prioritas Departemen Kehutanan (Dephut) sampai dengan tahun 2004.

_____, *Visi, Misi dan Program Kerja Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009*, Jakarta, 2004.

_____, *Kerangka Arah Materi Muatan Kebijakan Pedoman Penanggulangan Tindak Pidana Penebangan Pohon*, Jakarta, Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Kehutanan, 2004.

_____, "Jawaban Pemerintah atas Pertanyaan Tertulis Komisi IV DPR RI dalam masa sidang III tahun sidang 2007-2008", tanggal 28 Januari 2008.

Departemen Kehutanan Republik Indonesia dan European Union – *Forest Liaison Bureau, Studi Penerapan Sanksi Pidana Kehutanan: Telaah Peraturan Perundang-undangan dan Kelembagaan Penegakan Hukum*, 2003.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-III, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Bandung, CV. Utomo, 2004.

_____, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan-I, STHB, Press, Bandung, 2005.

Edmon Makarim, *Tanggungjawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

- E. Fernando M. Manulang, *Mengapa Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat Antinomi Nilai*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007.
- Emmy Yuhassarie (ed), *Prosiding Tindak Pidana Pencucian Uang*, Kerjasama antara Mahamah Agung dan Pusat Kajian Hukum, Jakarta, 2005.
- Environmental Investigation Agency (EIA) dan Telapak Indonesia, Penebangan Liar di Indonesia, Asia Tenggara dan Konsumsi Internasional Kayu Liar*, 2004.
- Etty R. Agoes, *Kebijakan Pengelolaan Kekayaan Alam Laut Secara Berkelanjutan : Suatu Tinjauan Yuridis, Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI*, Bandung, Angkasa, 1998.
- Erman Rajagukguk dkk, *Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005*, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, 2004.
- Gould, dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007.
- Gunawan Widjaya, *Risiko Hukum Sebagai Direksi & Komisaris Pemilik Perseroan Terbatas*, Cetakan Pertama, Jakarta, Forum Sahabat, 2008.
- Hariadi Kartodihardjo, *Dibalik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam, Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan*, Cetakan Pertama, Wana Aksara, Serpong, 2008.
- Hart, Hls, *The Concept of Law*, London, Oxford University Press, 1972.
- Hazairin, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1983.
- Heny dan Drajad Wibowo; *Perbankan dan Lingkungan : Tantangan Dalam Mencapai Investasi Yang Berkelanjutan, dalam, Bank dan Lingkungan : Kebutuhan Pembiayaan Bagi Pembangunan Berkelanjutan Dan Risiko Terhadap Usaha Bank*, Jakarta, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, 2005.
- Herman Slaats, Erman Rajagukguk, Nurul Ilmiah, Ahmad Safik, *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa Ke Masa*, Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Hoefnagels,G.Fater, *The Otherside of Criminology, An Inversion of the Concetp of Crime*, Rotterdam, Kluwer Deventer, 1972.
- Illian Delta Alta Sari, et all, *Korupsi Dalam Pemberantasan Illegal Logging,: Analisis Kinerja dan Alternatif Kerangka Hukum*. ISBN 978-979-1434-07-0, Jakarta, Indonesia Corruption Watch, 2009.

- Indonesia Working Group on Forest Finance*, Studi Mengenai Restrukturisasi Industri Kehutanan yang Ditangani Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), IWGFF 2004.
- Indonesia Corruption Watch (ICW)*, *Tipologi Penegakan Hukum Illegal Logging Tahun 2005-2008*.
- J.B. Daliyo et, al., *Pengantar Hukum Indonesia*, Asosiasi Perguruan Tinggi Katolik, 1998
- Jeremy Bentham dalam bukunya Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Jimly Asshiddiqie, “*Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*”, Universitas Indonesia , Jakarta, 1998.
- John Haba, Irine H. Gayatri dan Mita Noveria, *Konflik di Kawasan Illegal Logging Di Kalimantan Tengah*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2003).
- John W. Creswels, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, London: Sage Publication, 1999.
- Julian Newman, et, al; “The Last Frontier: Illegal Logging in Papua and China’s Massive Timber Theft”, *Telapak dan EIA*, 2005.
- Kementerian Lingkungan Hidup, *Perbankan dan Lingkungan, Tantangan Dalam Mencapai Investasi yang Berkelanjutan*, Diambil dari tulisan Fitriani Ardiansyah dan Mubariq Ahmad, *Investment Screening, Pendekatan Dalam Mencegah Risiko Lingkungan di Dalam Investasi Sektor Kehutanan dan Perkebunan*, Jakarta, 2005.
- Kusnardi dan Bintang R. *Saragih, Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan*, Surabaya: JPBooks, 2006.
- _____, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Asah Asih Asuh, 2008.
- Krisnajadi, *Bab-Bab Pengantar Ilmu Hukum Bagian I*, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1989.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ke-7, Gajah Mada University, Yogyakarta, 2000.
- Lawrence W Friedman, *American Law*, New York: W.W. Norton & Company, 1984.

- Leden Marpaung, *Tindak Pidana Terhadap Hutan, Hasil Hutan, dan Satwa*, Erlangga, Jakarta, 1995.
- Lisman Sumardjani, *Konflik Sosial Kehutanan : Mencari Pemahaman Untuk Penyelesaian Terbaik*, Jakarta, 2007.
- Lili Rasjidi dan Otje Salman Soemadiningrat, *Buku Panduan dan Pedoman Penyusunan Tesis dan Desertasi*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2003.
- Lili Rasjidi, *Dinamika Situasi dan Kondisi Hukum Dewasa Ini Dari Perspektif Teori dan Filosofikal, Kapita Selekta Hukum Dalam Tinjauan Kritis Atas Perkembangan Hukum Seiring Perkembangan Masyarakat di Indonesia*, Bandung, Widya Padjajaran, 2009.
- L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.
- LM. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Menuju Hukum Responsif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 14 Oktober 1995.
- Marcus Cokhester, Martua Sirait dan Boedhi Wijardjo, "Penerapan Prinsip-prinsip *Forest Stewardship Council* (FSC) No. 2 dan No. 3 di Indonesia", Hambatan dan Kemungkinan, Aliansi Masyarakat Adat (AMAN) dan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Cetakan Pertama, 2006. dan Santoso Harry, *Rasionalisasi Kawasan Hutan di Indonesia, Kajian Keadaan Sumber Daya Hutan dan Reformasi Kebijakan*, Badan Planologi Kehutanan-ICRAF-WB, 2002.
- Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965.
- Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pusata Utama, 2005.
- Mas Achmad Santosa, et.al, *Penegakan Hukum Illegal Logging Permasalahan dan Solusi*, Jakarta : ICEL, tanpa tahun.
- Michael Quinn Patton, *Qualitative Evolution and research Methoda*, Nembury Parka: Sage Publication, 1990.
- Mulder, A. "*Strafrechtspolitiek*", *Delikt en Delinkwent*, Mei 1980.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Rencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, 2002.
- _____, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, ALUMNI, 2005.

- Muladi dan Dwija Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Cetakan Ke-1 Januari 2010, Bandung, Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1995.
- Mustamin Dg. Matutu, "Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern, "Pidato Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hasanuddin Ujung Pandang, 1972.
- Muchsan, *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan*, Administrasi Negara di Indonesia, Jakarta: Liberti, 2003.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- _____, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis*, Bandung, PT. ALUMNI, 2002.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, ALUMNI, Bandung, 2000.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta; Pustaka LP3ES, Indonesia, 2001.
- Moh. Yamin, Pidato dalam rapat BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Lihat: Moh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945, (Jakarta: tanpa penerbit, 1959).
- Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005
- NHT Siahaan, *Money Laundering dan Kejahatan Perbankan* (Edisi Revisi), Jala, jakarta, 2008.
- _____, *Hukum Lingkungan Dan Ekologi Pembangunan*, Edisi ke-2, Erlangga, Jakarta, 2004.
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, PT. Refika Aditama, Cetakan Ke-3 Januari 2007.
- Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan Ke-6, Djambatan, Jakarta, 1994.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, (PPATK), *Tindak Pidana Pencucian Uang di Bidang Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati*, Jakarta, 2008.
- Riyatno, *Perdagangan Internasional dan lingkungan Hidup*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- Riza Suarga, *Pemberantasan Illegal Logging*, Wana Aksara, Serpong, 2005.
- Rawls, John, *A Theory of Justice : Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Penerjemah: Uzain Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Roscoe Pound, *An Intruduction to the Phylosophy of Law*, Yale, UP, New Haven, 1954.
- Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously, New Impression with Reply to Critics*, Duckworth, London, 1977. sebagaimana dikutip oleh Otje Salman dan Anthon F. Susanto, dalam Bukunya *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, PT. Refika Aditama, Cetakan Ke-3 Januari 2007.
- _____, *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambrigde, 1986.
- Royce Singleton et al., *Approaches to Social Research*, (New York: Oxford University Press, 1998.
- Robert Bogdan and Steven J. Taylor, *Intoduction to Qualitative Research Methods, A Phonomenon ological Approach To The Social Sciences*, New York: John Wiley & Sons, 1975.
- Robwert Meyer and Ernest Greenwood, *The Design of Social Policy (Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial. Terjemahan Sutan Santi Arbi dan Wayan Wardhana*, Penerbit Pustekom. Depdikbud, PT. Rajawali Jakarta Press, Jakarta, 1984.
- Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional dalam Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional) No. 1 Tahun 1995*, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman.
- Sandra Moniaga, *Hak Masyarakat Adat dan Masalah Serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*, Jakarta: HUMA, 2003.

- S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 1996..
- Safri Nugraha, at al, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok, *Center for Law and Good Governance Studies*, FHUI, 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- _____, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Kelima, 2000.
- _____, Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979
- _____, *Sosiologi Hukum*, Muhamadiyah University Press, Surakarta, 2002
- _____, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, UKI PRESS, Jakarta, 2006.
- Siti Sutami, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Karunika Universitas Terbuka, 1987.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Pidana Indonesia dan Gelagat Kriminalitas Masyarakat Pasca Industri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung 1991.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, UI-PRESS, 2004.
- _____, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1988.
- _____, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Perbedaan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- _____, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Cetakan Ke- 5, PT. ALUMNI, Bandung, 2007.

- Sudharto P. Hadi, "Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Laws Related to Environment in Indonesia" dalam "Dimensi Hukum Berkelanjutan", Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1986.
- Sukardi, *Illegal Logging, Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2005.
- Sulaiman N Sembiring, *Kajian Hukum Dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Di Indonesia*, Cetakan Ke-1, Pengembangan Hukum Lingkungan (Indonesian Centre For Environmental Law), Jakarta, 1999.
- _____, *Kajian Tentang Pedoman Penegakan Hukum di Kawasan Taman Nasional*, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, Departemen Kehutanan, 2001.
- Suryanto dkk, *Illegal Logging Sebuah Misteri Dalam Sistem Pengrusakan Hutan Indonesia*, Balai Litbang Kehutanan Kalimantan, 2005.
- Tocqueville's seperti dikutip Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, 1978.
- Thornberry, dalam Enny Soeprapto, *Instrumen Hukum Internasional Mengenai Hak Minoritas dan Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komnas HAM, 2005..
- Tomei, Manuella Tomei and Lee Swepston, *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention*.
- Topane Gayus Lumbuun, *Confucianisme dan Lingkungan Hidup, Budaya Hukum Masyarakat Pasiran*, Universitas Indonesia, 2002.
- T. Subarsyah Sumadikara, *Kejahatan Politik (Kajian Dalam Perspektif Kejahatan Sempurna)*, Banung, Kencana Utama, Juli 2009.
- Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- United Nation Development Program, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia*, Jakarta, 1998.
- Untung Iskandar & Agung Nugraha, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan: Isue dan Agenda Mendesak*, Cetakan 1, Debut Pres, Jakarta, 2004.

Untung Iskandar dkk, *Globalisasi Sektor Kehutanan Indonesia*, Cetakan Pertama, Wana Aksara, Serpong, 2006.

Untung Iskandar, *Kerjasama Internasional Menuju Pengelolaan Hutan Lestari*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1999.

W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum (Idealisme Filosofis & Problema Keadilan)* diterjemahkan oleh : Muhammad Arifin, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.

_____, *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*, London: Steven & Son, 1971.

Wiratno, dkk, *Berkaca di Cermin Retak: Refleksi Konservasi dan Implikasinya Bagi Pengelolaan Taman Nasional*, (Jakarta: Forest Press, 2004.

Young, dalam Bernadinus Steni & Benediktus Danang Setianto, *Pemberantasan Destruktive Logging: Potret GAP Antara Masalah Dan Jawaban Hukum*, Cetakan Pertama, HuMa, Jakarta, 2007.

Yunus Husein, *Bunga Rampai Anti Pencucian Uang*, Jakarta : Books Terrace & Library, Cetakan Pertama 2007.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang,

Undang-undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas 2000-2004).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

C. Jurnal, Majalah Kehutanan dan Majalah Hukum

A.A. Oka Mahendra, *Proses Pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Masa Kini dan di Masa Yang Akan Datang* dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 1995 BPHN Departemen Kehakiman.

Abdulkadir Besar, *Implementasi Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional Sejak Lahirnya Orde Baru* dalam Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional) No. 1 Tahun 1995, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman.

Abdul Rahman Saleh, "Upaya Pemerintah Dalam Mengatasi Illegal Logging", Temu Konsultasi Duta Besar RI dan Duta Besar Negara Sahabat Dalam Rangka Mengatasi Illegal Logging dan Illegal Timber Trade, Yogyakarta, tanggal 18 Januari 2006.

Alfredsson, Gudmundur, "Group Rights, Preferential Treatment and The Rule Law," Paper Presented to The *Law & Society Trust Consultation on Group & Minority Rights*, 1995.

Amy Rossabi, "Legal Policies Surrounding the Degradation of Indonesia's Forest", *Vermonts's Journal of the Environment*, Vol, I, 1999.

Bank Dunia, "Hasil Semiloka Deteksi dan Supresi" diselenggarakan oleh WWF dan Departemen Kehutanan Republik Indonesia, 15 Juli 2003.

Bambang Setiono, "Pengaruh IMF dan Bank Dunia dalam Kebijakan Kehutanan Kontemporer", *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Edisi 20 Tahun 2005.

Boen Purnama, "Kehutanan Saat Ini, Seminar Kehutanan Menyongsong Kehutanan 2045", Fakultas Kehutanan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 4-5 Maret 2004.

Daniel Fitzpatrick, "Disputes and Pluralism in Modern Indonesia Land Law", in *Yale Journal of International Law*, vol. 22: (2005).

- Emil Kleden, “Eksistensi Keberadaan Masyarakat Hukum Adat”, *Roundtable Discussion* Hasil Kerjasama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dengan *World Agroforestry Centre* di Banjarmasin, pada September 2006.
- Gudmundur Alfredsson, “Indigenous Peoples and Autonomy”, in Suksi, M (ed.), *Autonomy: Application and Implications*, 1998.
- Hariadi Kartodihardjo, “Perpu Illegal Logging: Kerusakan Hutan Dalam Kebijakan Simtomatik”, *Hutan Indonesia*, Edisi No. 28/Juni 2004.
- Hariadi Kartodihardjo, *Dibalik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam, Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan, Analisis Isi UU Kehutanan 1991*, Jakarta, Kehati, 2007.
- Hedar Laudjeng, “Jurnal Manajemen Hutan”, Edisi Khusus “Inkonsistensi Undang-Undang Kehutanan”, Yogyakarta, Bigraf Publishing, 1999
- H.M. Prasetyo, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, “Problematika Penuntutan Perkara Penebangan Liar”, Lokakarya Startegi Pemberantasan Illegal Logging Melalui Undang-Undang Tentang Tindak Pidana Pencurian Uang, dilaksanakan oleh PPATK dengan Departemen Kehutanan, Jakarta, 16 November 2007.
- Human Rights Committee, General Comment 23L Ther Rights of Minorities (Article 27): 08/04/94.
- Indonesia Working Group on Forest Finance, Studi Mengenai Restrukturisasi Industri Kehutanan Yang Ditangani Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)*, IWGFF 2004.
- International Labour Organisation Convention No. 169 Concerning Indigeneous and Tribal Peoples in Independent Countries; 27 Juni, 1989.
- Jozef Micski: *Interaksi Antara Pemerintah dan Donor di Sektor Kehutanan; Analisis CSIS Tahun XXX/2001 No.2*.
- International Labour Organisation Convention No. 169 Concerning Indigeneous and Tribal Peoples in Independent Countries; 27 Juni, 1989.
- Kallie Szczepanski, “Land Policy and Adat Law in Indonesia’s Forests”, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol. II, 2002.
- Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985) dan Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada (Communication No. 167/1984).

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Problema Penuntutan Perkara Penebangan Liar, Lokakarya dengan Topik "Strategi Pemberantasan Illegal Logging Melalui Penerapan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan Departemen Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 16 November 2005.

Komite Hak Asasi Manusia, General Comment 18: Non-Discrimination, 10/11/89.

Konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO) (No.7) berjenan dengan Perlindungan dan Integrasi Masyarakat Asli dan Populasi Adat dan Semi-Adat lainnya di Negara-negara merdeka, tanggal 26 Juni 1957, 328 U.N.T.S. 247 (selanjutnya disebut Konvensi 170 ILO).

Lokakarya Nasional Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Jakarta 14-15 Juni 2005 yang rumusan akhirnya disusun oleh Winarno Yudho (Mahkamah Konstitusi), Ansyari Thayib (Konnasham), Saafroedin Bahar (Konnasham), Subiyono (Depdagri), Bisariyadi (Mahkamah Konstitusi), Sandra Moniaga (HuMa), B. Steni (HuMa), Emil Kleden (AMAN), Hilmy Rosyida (Konnasham). Saafroedin Bahar, Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, (Jakarta: Konnasham, 2005).

Marcus Cokhester, Martua Sirait dan Boedhi Wijardjo, *Penerapan Prinsip-prinsip Forest Stewardship Council (FSC) No. 2 dan No. 3 di Indonesia*, Hambatan dan Kemungkinan, Aliansi Masyarakat Adat (AMAN) dan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Cetakan Pertama, 2006, hlm. 115. dan Santoso Harry, *Rasionalisasi Kawasan Hutan di Indonesia*, Kajian Keadaan Sumber Daya Hutan dan Reformasi Kebijakan, Badan Planologi Kehutanan-ICRAF-WB, 2002.

Moh. Mahfud MD, "Mengefektifkan Kontrol Hukum Atas Kekuasaan", makalah untuk Seminar Hukum dan Kekuasaan, 30 Tahun Supersemar, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 27 Maret 1996.

Nauyoki Sukamoto, "The Participatory Forestry Management System in Indonesia", Policy Trend Report, IDE/JETRO, 2002.

Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan, Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani), 2008/2009.

Report of the Working Group of Indigeneous Populations on its sixteenth session (Geneva, 27-31 July 1998) E/CN.4/Sub.2/1998/16: 25

Ruddy Gustave dan Indro Tjahjono, Jalur Cepat Menuju Bencana, Kasus Jalan Ladia Galaska Di Nangroe Aceh Darussalam, Sekretaris Kerjasama Pelestarian Hutan Indonesia, Jakarta, 2004.

San Afri Awang, Inkonsistensi Undang-Undang Kehutanan, "Jurnal Manajemen Hutan", BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1999.

Wacana Kebijakan Kehutanan : Gagal, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 20 Tahun VI 2005.

Willem Pattinasarany, "Illegal Logging dan Delik Pencucian Uang", Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 20 Tahun 2005.

WWF Indonesia, Hasil Semiloka, Deteksi dan Supresi" Diselenggarakan oleh Departemen Kehutanan dan WWF 15 Juli 2003.

D. Majalah Biasa dan Surat Kabar.

Memutuskan Mata Rantai Illegal Logging", Ozon, Desember 2003.

Penyelundupan Kayu 60 Kali Lebih Besar", Kompas, 3 Agustus 2004.

Budi Riyanto, Kebijakan dalam Pembangunan Hukum Kehutanan, Tinjauan Aspek Perundang-undangan, AGROINDONESIA, Vol. VI No. 275, tanggal 17-23 Nopember 2009.

Harian Kompas, Rabu, 24 Nopember 2004.

Tropis, "Nasib Sawit Padang Lawas", Edisi2/Tahun II/Februari/2010.

E. Statistik Kehutanan

Statistik Kehutanan Provinsi Riau, Tahun 2006.

Statistik Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2008 dan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK): Nomor : 759/Kpts/Um/10/1982 Tanggal 12 Oktober 1982. SK. Menteri Pertanian No.759/Kpts/Um/10/1982 tanggal 12 Oktober 1982.

Statistik Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2008 dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah No. 8 Tahun 2003.

F. Putusan Pengadilan dan Internet

Putusan No. 481/PID.B/2006/PN.JKT.PST, Putusan Sela No. 481/PIID.B/2006/PN.JKT.PST, Putusan No. 194/PID/2006/PT.DKI dan Putusan Mahkamah Agung No. 2642. K/PID/2006 Perkara Tindak Pidana Korupsi dan Illegal Logging dengan terdakwa Darianus Lungguk Sitorus.

Hukumonline, 10 September 2007, "Gugatan PTUN Dikabulkan, DL Sitorus Ajukan PK", dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17558/gugatan-ptun-dikabulkan-dl-sitorus-ajukan-pk>

Hukumonline, 22 Maret 2007, “*Hakim Kesampingkan Perhitungan Kerugian Negara Versi BPKP*”, dapat diakses di

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16396/hakim-kesampingkan-perhitungan-kerugian-negara-versi-bpkp>

Suara Pembaruan, 12 September 2006, “Presiden Gembira Adelin Lis Tertangkap”, dapat diakses di

<http://www.suarapembaruan.com/News/2006/09/12/Nasional/nas06.htm>

Hukumonline, 24 Mei 2008, “Pengadilan Tipikor Mengadili Bupati Pelalawan”, diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19310/pengadilan-tipikor-berwenang-mengadili-bupati-pelalawan>

Hukumonline, 8 Agustus 2008, “Akibat Penebangan Hutan Pelalawan, Negara Rugi Rp 1,208 Triliun”, dapat diakses di

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19881/akibat-penebangan-hutan-pelalawan-negara-rugi-rp1208-triliun->

Gatra Online, 26 Agustus 2008, “Bupati Pelalawan Dituntut 12 Tahun Penjara”,

diakses di <http://www.gatra.com/2008-08-26/artikel.php?id=117903>

Hukumonline, 17 September 2008, “Putusan Seribuan Halaman, Hakim Jatuhkan Vonis Berat Bupati Pelalawan, dapat diakses di

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20139/putusan-seribuan-halaman-hakim-jatuhkan-vonis-berat-bupati-pelalawan>

Hukumonline, 4 Agustus 2009, “MA Kabulkan Kasasi Bupati Pelalawan”, dapat diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22769/ma-kabulkan-kasasi-bupati-pelalawan->

DALIL – DALIL

1. Sebagai negara hukum sudah seharusnya pengelolaan hutan di Indonesia tunduk dan patuh pada situasi dan kondisi Indonesia sebagai Negara yang berdaulat yang mengacu pada karakteristik wilayah bangsa Indonesia, bukan sebaliknya tunduk kepada kepentingan bangsa lain.
2. Pengelolaan Hutan di Indonesia sudah seharusnya mengutamakan kepentingan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, bukan untuk mencapai kesejahteraan sebagian kecil warga Negara Indonesia.
3. Peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan sudah seharusnya diciptakan untuk mendukung pencapaian kesejahteraan masyarakat yang secara berkelanjutan/lestari dan berkeadilan dengan memadukan prinsip ekologi, ekonomi dan sosial. .
4. Pemantapan kawasan hutan dan pemetaan kawasan hutan menjadi prioritas untuk diselesaikan agar konflik hukum tentang pengelolaan hutan dapat dicegah dan diminimalisir.
5. Penegakan hukum kehutanan akan tidak dapat berjalan efektif apabila penentuan kawasan hutan hanya berpedoman kepada proses penunjukan dan penetapan oleh pemerintah yang hanya mengedepankan keberlakuan hukum secara yuridikal semata dengan mengabaikan keberlakuan hukum secara faktual dan keberlakuan hukum secara moral atau sosiologikal.
6. Agar penegakan hukum pidana kehutanan di Indonesia dapat berjalan dengan efektif, maka diperlukan kebijakan legislasi yang dirumuskan secara tepat di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, baik itu tahap formulasi, aplikasi dan eksekusinya.
7. Tahap legislasi di dalam peraturan perundang-undangan kehutanan, tidak hanya mengatur masalah kehutanan semata tetapi juga harus menghormati hukum-hukum lain yang berlaku di Indonesia, misalnya hukum adat, otonomi daerah, penataan ruang serta hukum pengelolaan sumber daya alam lainnya.
8. Penegakan hukum dengan upaya non penal tidak kalah pentingnya untuk diterapkan dengan mengingat kondisi tumpang tindih peraturan perundang-undangan di Indonesia.
9. Penyusunan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan hutan di Indonesia sudah seharusnya berpedoman kepada prinsip-prinsip penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dan prinsip *Good Governance*.