

## MODEL KEBIJAKAN DAN SISTEM HUKUM PEMBERANTASAN PEMBALAKAN LIAR DI INDONESIA (STUDI KASUS DI PROVINSI RIAU)

### *Policy and Legal System Model of Illegal Logging Eradication in Indonesia (Case Study in Riau Province)*

Marissa Grace Haque<sup>a</sup>, Rinekso Soekmadi<sup>b</sup>, Hasim<sup>c</sup>, Hartrisari Hardjomidjojo<sup>d</sup> dan Daud Silalahi<sup>e</sup>

<sup>a</sup>Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680 —marissahaque\_ipb\_psl@yahoo.com

<sup>b</sup>Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

<sup>c</sup>Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

<sup>d</sup>Departemen Teknologi Industri Pertanian, Fakultas Teknologi Pertanian, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

<sup>e</sup>Daud Silalahi and Lawencon Associates, Gd. Graha 96 BCD Lt. 3, Jl. Dr. Saharjo No. 96, Jakarta 12960

**Abstract.** A high rate and massive illegal logging cases from the past until to date, and the low rate of law compliance in the sense of Indonesia law and policy implementation, awoke some issues that encourage Indonesia and Indonesian jurists to build a better system. Conducting the research from 2005-2007, and thoroughly observing its development until 2011, from as many as 23 Statutory Laws start from the umbrella of the Basic Law or UUD 45 (Undang Undang Dasar 1945), follow with Laws or UU (Undang Undang), Policies or Kebijakan as Government Regulation or PP (Peraturan Pemerintah), Presidential Decree or KEPPRES (Keputusan Presiden), and Presidential Instruction or INPRES (Instruksi Presiden), strive the researcher to scrutinize them prudently. The research conduction aims to build a model-system that might contribute to the 2012 national acceleration anti-illegal logging movement in Indonesia region.

Keywords: Model system, UUD 45, UU, government regulation; PP, presidential decree; KEPPRES, presidential instruction; INPRES

(Diterima: 18-11-2011; Disetujui: 15-12-2011)

### 1. Pendahuluan

Sumberdaya hutan dengan potensi manfaatnya yang bersifat *tangible* dan *intangible* dapat memberikan kontribusi penting terhadap pembangunan dan kehidupan masyarakat, misalnya dalam menyediakan hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan. Devisa negara dari produk hasil hutan selama periode 1991-2001 berkisar US\$ 3,46-5,43 miliar dengan laju peningkatan sebesar 5-10 persen per tahun yang dihitung berdasarkan nilai eksportnya.

Provinsi Riau merupakan salah satu provinsi di Indonesia dengan laju degradasi hutan akibat pembalakan liar atau *illegal logging* yang relatif tinggi. Selama dua puluh tahun terakhir kerusakan hutannya mencapai 3,7 juta ha dari 8.598.757 ha penutupan lahan yang sebelumnya berupa hutan tropis. Kawasan hutan di Provinsi Riau berdasarkan TGHK terdiri dari hutan lindung (HL) seluas 390.000 ha, kawasan suaka alam dan pelestarian alam (KSPA) daratan seluas 410.908 ha, hutan produksi terbatas (HPT) seluas 1.960.128 ha, dan hutan produksi tetap (HP) seluas 1.873.632 ha. Saat ini kondisi hutan alam di Provinsi Riau sudah sampai pada kondisi yang sangat memprihatinkan dimana luasan hutan alam yang tersisa sekitar 1 juta ha (Bappedalda Riau 2005).

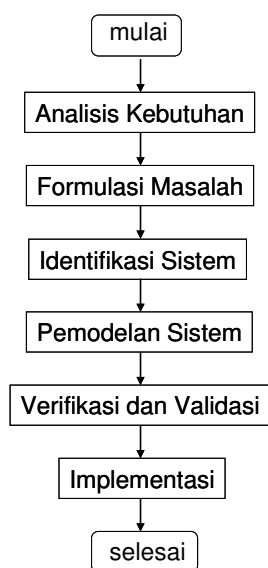
Tim *Illegal Logging* Mabes Polri dan Departemen Kehutanan sebelum awal tahun 2007 telah menyeret 14 buah anak perusahaan perkayuan milik PT. Riau Andalan *Pulp and Paper* (RAPP) dan PT. Indah Kiat *Pulp and Paper* (IKPP). Ke 14 perusahaan ini telah ditetapkan sebagai tersangka dalam pembalakan liar atau *illegal logging* di Provinsi Riau. Proses pemberkasan perkara telah dilakukan selama hampir dua tahun sejak tahun 2005. Namun, berdasarkan keterangan tim ahli dari Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan Departemen Kehutanan, pada akhir bulan Desember 2008 dianggap kurang cukup bukti atas perbuatan melawan hukumnya atau *onrechtmatigheids beleid*-nya.

Merujuk pada kejadian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi sistem kebijakan perlindungan hutan belum efektif dan seluruh kebijakan peraturan per-Undang-Undang-an terkait perlindungan hutan dari seluruh pemangku kepentingan atau *stake holders* para pembuat keputusan di Indonesia belum terintegrasi dalam sebuah kesatuan sistem yang holistic dan terintegrasi. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diperlukan suatu kajian yang komprehensif tentang sistem hukum dan kebijakan dalam melindungi hutan dari pembalakan liar atau *illegal logging* di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau yang

berdampak terhadap aspek ekologi, ekonomi, dan sosial.

## 2. Metode Penelitian

Cara pemecahan masalah yang dimulai dengan mengidentifikasi kebutuhan pelaku dan mengintegrasikan keseluruhan kebutuhan pelaku dalam suatu sistem dan operasi. Ciri pendekatan sistem adalah mencari semua faktor yang penting untuk memperoleh solusi terbaik dalam menyelesaikan masalah dan membuat suatu model kuantitatif untuk membantu keputusan secara rasional (Eriyatno 1999). Gambar 1 menyajikan tahapan pendekatan sistem.



Gambar 1. Pendekatan sistem (Hartrisari 2007)

Penelitian ini menggunakan pendekatan sistem yang dimulai dari identifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembalakan liar. Model akan disusun berdasarkan hasil identifikasi akan dilakukan analisis konten terhadap isi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Analisis konten akan didasarkan pada empat indikator yaitu Sustainable development, Kerusakan Lingkungan, Pembalakan Liar dan Sanksi. Dalam melaksanakan analisis konten, substansi peraturan dan per-Undang-Undang-an akan dilihat berdasarkan 4 indikator yang telah disebutkan di atas. Analisis didasarkan pada kata kunci ataupun kesamaan arti (persepsi) terhadap definisi indikator terkait. Apabila substansi berisikan kata kunci dari indikator yang diacu, maka peraturan tersebut dapat dikategorikan mengandung indikator tersebut (eksplisit) dan dikelompokkan pada pemahaman sama. Hal ini berarti setiap orang yang membaca substansi peraturan tersebut dan mengaitkan dengan indikator yang ditetapkan akan memiliki pemahaman yang sama. Apabila substansi mengandung pengertian terkait dengan indikator namun tidak secara jelas (eksplisit) sehingga belum tentu penafsiran seseorang akan sama. Hal demikian dikategorikan pada kelompok implisit dan pemahaman multi tafsir.

Berdasarkan hasil analisis konten akan dilakukan analisis kesenjangan dengan mengelompokkan kembali hasil analisis konten dalam kategori yang sesuai sebagai berikut :

1. Peraturan dan per-Undang-Undang-an terkait indikator belum ada
2. Peraturan dan per-Undang-Undang-an terkait indikator sudah ada, namun masih bersifat implisit sehingga bersifat multi tafsir
3. Peraturan dan per-Undang-Undang-an terkait indikator sudah ada, dan tertulis secara eksplisit sehingga dikategorikan pada pemahaman yang sama

Berdasarkan kelompok yang disebut di atas, maka dapat dicari usulan solusi terhadap kategori hasil analisis tersebut. Kasus riil yang terjadi di Propinsi Riau akan dicoba diaplikasikan pada model ini untuk tujuan uji coba validasi model. Berdasarkan hasil uji coba akan diusulkan saran kebijakan yang perlu dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem hukum dan kebijakan peraturan per-Undang-Undang-an yang terkait dengan pembalakan liar.

## 3. Hasil dan Pembahasan

Peraturan per-Undang-Undang-an terkait pemberantasan pembalakan liar dapat diidentifikasi sebanyak dua puluh tiga (23) buah yang terdiri dari: UUD 1945 Pasal 33, UU (Undang-Undang) No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Hayati dan Ekosistemnya; UU (Undang-Undang) No. 31 Tahun 1999 tentang TIPIKOR (Tindak Pidana Korupsi); UU (Undang-Undang) No. 39 Tahun 1999 tentang HAM (Hak Azazi Manusia); UU (Undang-Undang) No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; UU (Undang-Undang) No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang TIPIKOR (Tindak Pidana Korupsi); UU (Undang-Undang) No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; UU (Undang-Undang) No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air; UU (Undang-Undang) No. 19 Tahun 2004 sebagai Pengganti PERPPU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; UU (Undang-Undang) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; UU (Undang-Undang) No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; UU (Undang-Undang) No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; UU (Undang-Undang) No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; PP (Peraturan Pemerintah) No. 45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan; PP (Peraturan Pemerintah) Republik Indonesia No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan; PP (Peraturan Pemerintah) No. 26 tahun 2008 tentang RTRWN; PP (Peraturan Pemerintah) No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan dan Batubara; INPRES (Instruksi Presiden) No.5 Tahun 2004 tentang Percepatan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi; INPRES (Instruksi Presiden) No. 4 Tahun 2005 tentang

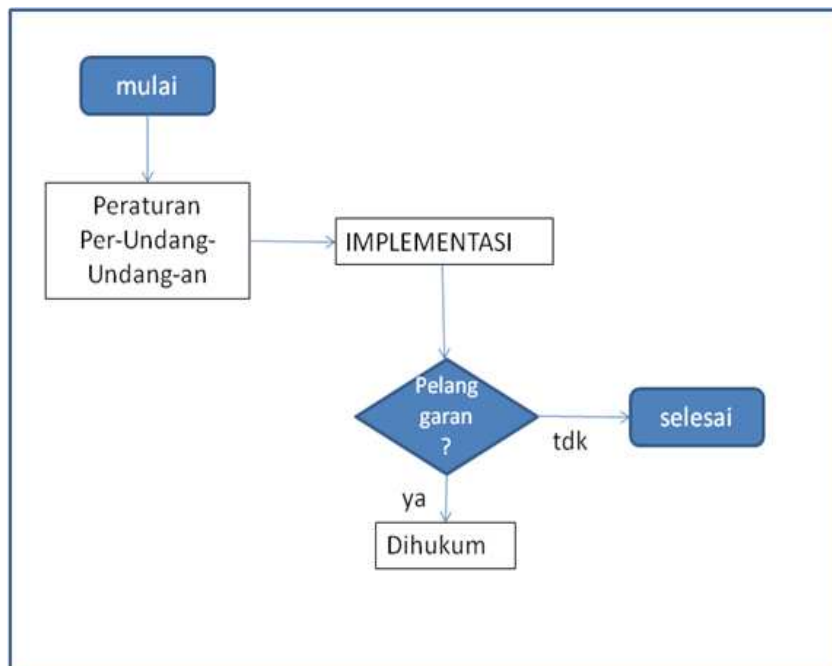
Pemberantasan Penebangan kayu Secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Indonesia. PERPPU No 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Kehutanan No. 41 tahun 1999 KEPPRES No 41 Tahun 2004 tentang Perubahan UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999, UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana korupsi dan INPRES No. 9 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi.

Berdasarkan hasil analisis konten terlihat bahwa sebagian besar peraturan per-Undang-Undang-an mengandung indikator *sustainable development*. Hasil analisis menyatakan bahwa indikator ini sudah dituliskan secara eksplisit dalam peraturan per-Undang-Undang-an yang dikaji. Pernyataan eksplisit dari indikator ini memberikan pemahaman yang sama bagi orang yang membaca peraturan per-Undang-Undang-an tersebut. Namun demikian masih ditemukan pula bahwa indikator ini bersifat implisit. Hal ini mengakibatkan persepsi pemahaman multi tafsir bagi orang yang membacanya. Pemahaman multi tafsir memiliki kelemahan apabila akan diacu sebagai peraturan di level yang lebih rendah. Sebagai contoh dapat dilihat bahwa pada UUD 1945 hanya terdapat 9 pasal yang mengandung indikator *sustainable development* yang masih bersifat implisit dan berarti dapat diartikan sebagai multi tafsir bagi orang yang membacanya.

Berdasarkan hasil analisis konten juga baik secara hierarki maupun kelompok, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan per-Undang-Undang-an yang terkait dengan penelitian ini masih sedikit yang mencantumkan indikator yang telah ditentukan secara eksplisit sehingga dapat dipahami secara sama oleh orang yang membacanya. Hal ini berarti bahwa kebijakan dan sistem hukum pemberantasan pembalakan liar masih belum lengkap dan belum terintegrasi sehingga penerapan tentunya belum efektif.

Model Sistem Kebijakan Hukum Pemberantasan Pembalakan Liar disusun sesuai dengan pengelompokan hasil analisis konten. Penyusunan model didasarkan pada analisis kesenjangan dari hasil analisis konten yang telah dilakukan sebelumnya. Seperti telah diterangkan sebelumnya bahwa sistem kebijakan dan hukum pemberantasan pembalakan liar (23 peraturan per-Undang-Undang-an) hanya mencantumkan 4 indikator yang telah ditentukan secara implisit dan bersifat multi tafsir. Oleh karena itu, dalam penyusunan model dapat dibuat beberapa bagian sesuai dengan kesenjangan yang ditemukan dalam analisis konten.

Struktur model ideal Sistem Kebijakan Hukum Pemberantasan Pembalakan Liar dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Struktur model ideal kebijakan dan sistem hukum pemberantasan pembalakan liar

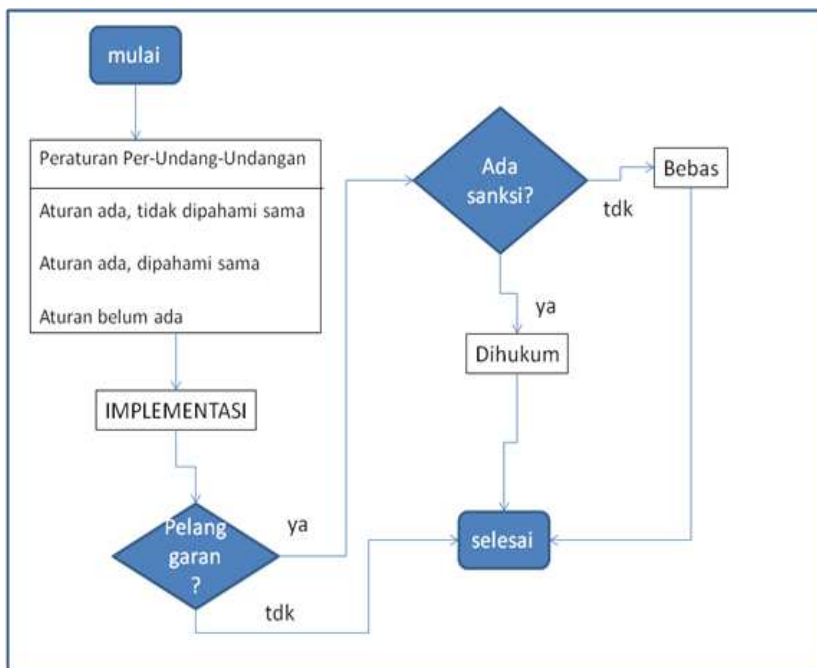
Berdasarkan hasil analisis konten pula didapatkan bahwa tidak semua peraturan per-Undang-undang-an mengandung sanksi, sehingga seperti yang dilakukan pada analisis keberadaan peraturan per-Undang-Undang-an, maka perlu dilihat terlebih dahulu keberadaan sanksi untuk pelanggaran yang dilakukan. Modifikasi struktur model kebijakan dan sistem hukum-

pemberantasan pembalakan liar dapat dilihat pada Gambar 3.

Uji coba model dilakukan dengan menggunakan data lapangan di Propinsi Riau. Berdasarkan data lapangan yang dapat diidentifikasi di Provinsi Riau, terdapat 6 kasus terkait dengan pelanggaran pembalakan liar. Ke 6 kasus pelanggaran tersebut telah diajukan pada pengadilan dan telah diberi

putusan oleh pihak pengadilan. Dari 6 kasus yang teridentifikasi, maka 5 kasus merupakan kasus pidana sedangkan 1 kasus adalah perdata. Untuk kasus

perdata, maka keputusan yang didapatkan belumlah final sehingga kasus ini masih berlangsung untuk mendapatkan putusan akhir.



Gambar 3. Struktur model ideal kebijakan dan sistem hukum pemberantasan pembalakan liar

Untuk kasus pidana, 2 dari 5 kasus yang teridentifikasi memutuskan terdakwa dibebaskan dari segala dakwaan karena dianggap tidak memenuhi persyaratan pidana. 3 kasus lainnya, terdakwa dihukum dengan sanksi rata-rata 1 tahun dan membayar denda.

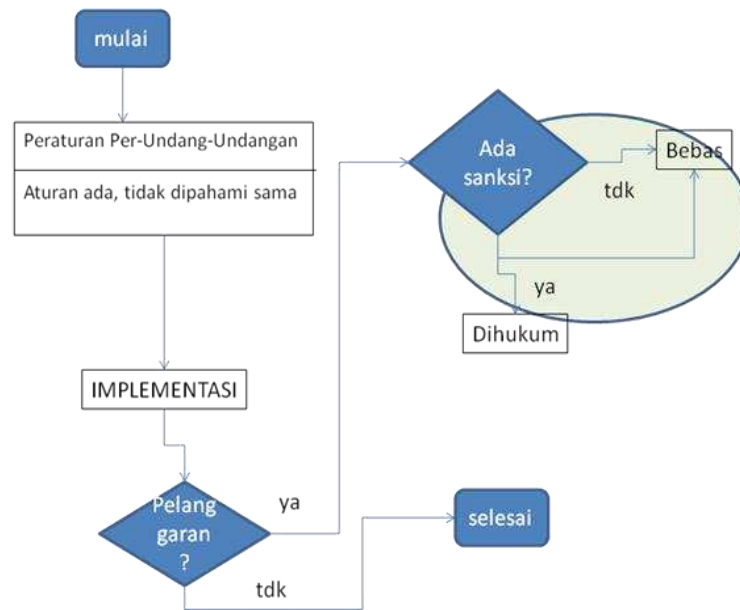
Ringkasan putusan kasus yang dapat teridentifikasi disajikan pada Tabel 1. Dalam membuat ringkasan ini, kasus akan dituliskan sebagai nomor petikan putusan mengingat sebenarnya putusan pengadilan tidak diperbolehkan untuk didapatkan salinannya oleh pihak yang tidak terkait dengan kasus tersebut.

Tabel 1. Ringkasan putusan kasus pidana pembalakan liar di Propinsi Riau

Kasus (No petikan putusan)	Acuan peraturan	Acuan Sanksi	Putusan
153/PID/2007/PTR (putusan banding)	-	-	Bebas
256/Pid.B/2007/PN.PLW	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 ayat 7 jo pasal 78 ayat 14 UU RI no 41 tahun 1999 jo UU RI no 19 tahun 2004	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 ayat 7 jo pasal 78 ayat 14 UU RI no 41 tahun 1999 jo UU RI no 19 tahun 2004	Bebas
94/Pid.B/2007/PN.PLW	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 UU no 41 thn 1999 tentang kehutanan jo psl 55 ayat 1 ke 1 KUHP	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 UU no 41 thn 1999 tentang kehutanan jo psl 55 ayat 1 ke 1 KUHP	Hukuman 1 tahun penjara dan denda Rp 1 000 000,- subsidair 3 bulan kurungan
101/Pid.B/2007/PN.PLW	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 UU no 41 thn 1999 tentang kehutanan jo psl 55 ayat 1 ke 1 KUHP	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 UU no 41 thn 1999 tentang kehutanan jo psl 55 ayat 1 ke 1 KUHP	Hukuman 1 tahun penjara dan denda Rp 1 000 000,- subsidair 3 bulan kurungan
88/Pid.B/2007/PN.PLW	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 UU no 41 thn 1999 tentang kehutanan jo psl 55 ayat 1 ke 1 KUHP	Psl 50 ayat 3 huruf h jo pasal 78 UU no 41 thn 1999 tentang kehutanan jo psl 55 ayat 1 ke 1 KUHP	Hukuman 1 tahun 3 bulan penjara dan denda Rp 30 000 000,- subsidair 3 bulan kurungan

Uji coba validasi model yang dibangun menunjukkan bahwa ke 6 kasus ini termasuk pada peraturan yang sudah ada, namun masih dipahami secara berlainan oleh pelaku penegak hukum. Untuk

penetapan sanksi maka terlihat bahwa sanksi sudah ada, namun terdakwa diputus bebas. Apabila digambarkan, maka terjadi ketidaksesuaian model yang disajikan pada Gambar 4.



Gambar 4. Ketidaksesuaian struktur model dengan kasus yang diidentifikasi

Berdasarkan hasil uji coba model yang dibangun, didapatkan ketidaksesuaian penerapan model terutama pada sisi penetapan sanksi. Sanksi yang diterapkan lebih ringan dari yang tertulis pada peraturan perundang-Undangan yang telah diidentifikasi sebelumnya. Usulan kebijakan yang dapat diambil berdasarkan hasil uji coba model adalah sebagai berikut:

**Dari sisi keberadaan peraturan per-Undang-Undang-an:**

1. Jika yang terjadi adalah peraturan ada, namun tidak dipahami secara sama oleh orang yang membacanya, maka diusulkan pelaksanaan perbaikan semisal revisi atau amandemen atas perangkat peraturan perundangan terkait ataupun dengan menerbitkan petunjuk teknis untuk peraturan yang berada pada level di bawahnya. Peraturan perlu dibuat eksplisit dengan bahasa yang jelas agar dapat dipahami secara sama oleh semua orang yang membacanya,
2. jika yang terjadi adalah peraturan sudah ada dan dipahami secara sama oleh orang yang membacanya, maka diusulkan agar peraturan ini tetap dipelihara dan ditinjau secara berkala agar selalu termutakhirkan dengan keadaan jaman,
3. jika yang terjadi adalah peraturan belum ada, maka diusulkan agar dibuat peraturan yang sesuai, dengan menuliskan secara eksplisit dan jelas sehingga pemahaman terhadap peraturan tersebut akan sama untuk semua orang.

**Dari sisi keberadaan peraturan per-Undang-Undang-an:**

1. Jika yang terjadi adalah sanksi belum ada maka diusulkan membuat sanksi yang lebih spesifik, eksplisit agar dipahami sama. Sanksi dapat dimasukkan dalam peraturan per-Undang-Undang-an

ataupun dapat dimasukkan dalam petunjuk teknis untuk level peraturan di bawahnya,

2. jika yang terjadi adalah sanksi sudah ada maka diusulkan agar diberikan tatacara penerapan sanksi tersebut agar semua penegak hukum dapat memberikan putusan yang sesuai dengan aturan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar semua putusan peradilan dapat bersifat transparan dan mengedepankan keadilan sehingga tidak terjadi ketidakpuasan dari pihak yang bersengketa maupun praktek kecurangan dalam proses pengadilan.

**4. Kesimpulan**

Hasil identifikasi terhadap peraturan per-undang-Undang-an yang terkait dengan pemberantasan pembalakan liar menghasilkan 23 buah peraturan. Berdasarkan substansinya, maka peraturan perundang-undang-an ini di luar UUD 1945 dapat dikelompokkan pada 3 kategori, Sumberdaya Alam dan Lingkungan hidup (14 buah), Tata Ruang dan Administrasi (2 buah) serta Budaya dan Perilaku ( 6 buah). Analisis konten peraturan per-undang-Undang-an yang didasarkan pada 4 indikator menghasilkan kesimpulan peraturan per-undang-Undang-an tersebut sudah memasukkan indicator, namun lebih banyak yang bersifat implicit dan multi tafsir. Struktur model kebijakan dan sistem hukum pemberantasan pembalakan liar dibangun berdasarkan analisis kesenjangan antara model ideal dengan hasil analisis konten. Hasil uji coba model dengan fakta di Provinsi Riau menunjukkan adanya inkonsistensi terutama pada penerapan sanksi putusan pengadilan. Hal tersebut kemungkinan disebabkan karena sifat peraturan yang multi tafsir meskipun secara tertulis peraturan tersebut sudah tercantum. Usulan kebijakan didasarkan pada 3 bagian model, yaitu merevisi peraturan dengan lebih mengedepankan sifat eksplisit agar didapatkan

pemahaman yang sama, mengembangkan sistem monitoring dan pengawasan serta membuat peraturan bila dirasakan perlu.

Diusulkan agar dalam melaksanakan analisis konten bukan hanya dilihat dari kandungan kata kunci atau arti, namun lebih difokuskan pada keterkaitan antar indicator (hubungan kausal). Model yang dibangun baru didasarkan pada analisis kesenjangan hasil analisis konten dan diuji coba baru pada 6 kasus teridentifikasi di Propinsi Riau. Disarankan agar model diperluas dengan perbandingan terhadap acuan lain dari peraturan yang telah diacu, keuntungan dan kerugian dari masing-masing acuan peraturan dan dikuatkan dengan perbandingan sanksi terkait dengan bukti peradilan.

### Daftar Pustaka

- [1] Assidiqi, J., 2009. *Konstitusi Hijau*. Gramedia, Jakarta.
- [2] Barbier, E.B., 1993. *Economics and Ecology: New Frontiers and Sustainable Development*. Chapman & Hall, London.
- [3] Fauzi, A., 2004. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- [4] Himawan, C., 1980. *The Foreign Investment Process in Indonesia*. Gunung Agung, Jakarta.
- [5] Keraf, A.S., 2002. *Etika Lingkungan*. Kompas, Jakarta.
- [6] Mitchell, B., B. Setiawan, D. H. Rahmi, 2003. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- [7] Munasinghe, M., 1993. *Environmental Economics and Sustainable Development*. The World Bank, Washington DC.
- [8] Murdiyarto, D., 2003. *Protokol Kyoto: Implikasinya bagi Negara Berkembang*. Kompas, Jakarta.
- [9] Panayotou, T., 1994. *Economy and Ecology in Sustainable Development*. Gramedia Pustaka Utama in cooperation with SPES Foundation, Jakarta.
- [10] Pearce, D. W., R. K. Turner, 1990. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf, London.