

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki hutan yang sangat luas begitu pula Kabupaten Penajam Paser Utara yang berada di Provinsi Kalimantan Timur, tetapi kebanyakan hutan yang dimiliki tidak terpelihara dengan baik, sehingga muncul permasalahan-permasalahan. Salah satu permasalahan yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara adalah lingkungan hidup, khususnya kehutanan, permasalahan penebangan liar serta akibatnya terhadap kerugian kekayaan negara. Beberapa puluh tahun yang lalu hutan di Kabupaten Penajam Paser Utara sangat luas namun apa yang terjadi sekarang hutan hanya tersisa sedikit akibat dari penebangan liar atau yang lebih dikenal dengan istilah *illegal logging*. *Illegal logging* saat ini bukan hanya merupakan masalah internal bangsa Indonesia saja akan tetapi telah menjadi isu global, karena *illegal logging* menimbulkan masalah yang bersifat multidimensi baik menyangkut aspek sosial, ekonomi, politik, budaya dan lingkungan.

Selama diserahkannya wewenang pengelolaan lingkungan hidup kepada daerah, baik Provinsi maupun kabupaten/kota, kondisi lingkungan tidak lebih baik dari sebelumnya. Padahal dengan terjadinya penyerahan tersebut, pemerintah pusat dan masyarakat berharap pengelolaan lingkungan akan lebih baik. Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup atau peraturan perundang-undangan sektor sumber daya alam yang berdampak

terhadap ekosistem masih berorientasi pada kewenangan pemerintah (pusat) dan sebagian kecil pada provinsi.

Pemberian wewenang dalam melaksanakan pengelolaan lingkungan, khususnya wewenang untuk melaksanakan pengendalian dampak lingkungan sangatlah terbatas, bahkan untuk sektor-sektor tertentu pemerintah pusat tidak memberikan wewenang sama sekali terhadap pemerintah daerah. Namun masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara sangat berharap terhadap kebijakan pemerintah daerah dapat mencegah kerusakan hutan yang diakibatkan oleh *illegal logging*.

International Center For Environmental Law (ICEL) menilai bahwa kejahatan *illegal logging* disamping merugikan ekonomi dan kekayaan negara juga sebagai unsur dominan dalam identifikasi dan klarifikasi kasus tindak pidana korupsi. Maka sudah semestinya digolongkan sebagai *transnasional crime* dan *extra ordinary crime* karena kejahatan tersebut berdampak besar terhadap sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Menurut pendapat Sugiarto (2004):

Untuk memberantas *illegal logging* perlu dibentuk suatu badan khusus semacam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dipilih secara independen dan dibentuk oleh pemerintah karena *illegal logging* yang merupakan kejahatan yang terorganisasi melibatkan banyak pihak

Guna menanggulangi kerusakan hutan, hukum dipandang sebagai sarana untuk mencegah perluasan kerusakan demi menciptakan perlindungan untuk dimanfaatkan sesuai dengan fungsinya. Sehubungan dengan hal tersebut. Mertokusumo (1996: 36) berpandangan bahwa:

Pelaksanaan hukum dapat berarti menjalankan hukum tanpa ada sengketa atau pelanggaran. Ini meliputi pelaksanaan hukum oleh setiap warga negara setiap hari yang tidak disadarinya dan juga aparat negara, seperti misalnya polisi yang berdiri di perempatan jalan mengatur lalu lintas (*Law enforcement*). Disamping itu pelaksanaan hukum dapat terjadi kalau ada sengketa, yaitu yang dilaksanakan oleh hakim. Ini sekaligus merupakan penegakan hukum.

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan yang dimaksud dengan sumberdaya hutan adalah benda hayati, non hayati dan jasa yang terdapat di dalam hutan yang telah diketahui nilai pasar, kegunaan dan teknologi pemanfaatannya (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, tentang Kehutanan).

Hutan secara singkat dan sederhana didefinisikan sebagai suatu ekosistem yang didominasi oleh pohon. Dalam buku *The Dictionary of forestry* yang diedit oleh John A. Helms (1998:70) dalam Didik (2000), hutan diberi pengertian sebagai berikut :

An ecosystem characterized by a more or less dense and extensive tree cover, often consisting of stands varying in characteristics such as species composition, structure, age class, and associated processes, and commonly including meadows, streams, fish, and wildlife (suatu ekosistem yang dicirikan oleh penutupan pohon yang kurang lebih padat dan tersebar,seringkali terdiri dari tegakkan-tegakkan yang beragam ciri-cirinya seperti komposisi jenis, struktur, kelas umur, dan proses-proses yang terkait, dan umumnya mencakup padang rumput, sungai-sungai kecil, ikan, dan satwa liar)

Definisi tersebut menekankan komponen pohon yang dominan terhadap komponen lainnya dari ekosistem itu, dan mensyaratkan adanya (akibat dari

pohon-pohon itu) kondisi iklim dan ekologi yang berbeda dengan kondisi luarnya. Penekanan hutan sebagai suatu ekosistem mengandung maksud bahwa di dalam hutan terjadi hubungan saling tergantung satu komponen dengan komponen lainnya yang terjalin sebagai suatu sistem. Apabila satu komponen dari sistem itu rusak (atau tidak berfungsi) menyebabkan komponen lain terganggu, dan akibatnya sistem itu tidak dapat berjalan normal. Hutan itu sendiri sebagai bagian atau komponen dari ekosistem yang lebih besar, sehingga apabila hutan rusak akan mengganggu sistem yang lebih besar itu.

Sumber daya hutan tercipta dengan segala bentuk keunikan dan keindahannya, dan oleh karena itu hutan menyimpan kekayaan alam yang sangat beragam, baik langsung terkait dengan nilai ekonomi maupun yang terkait dengan nilai lingkungan. Secara rinci nilai hutan adalah sebagai berikut Nugroho (2003: 10):

1. Hutan menghasilkan sejumlah kayu untuk kepentingan ekonomi negara, wilayah, daerah dan masyarakat
2. Hutan memungkinkan habitat satwa tertentu hidup di dalamnya, mulai biora mikro sampai primata dan lain-lain.
3. Hutan berfungsi mengatur tata air dan sumber mata air dan oleh karena itu air mempunyai nilai ekonomi tinggi selain kayu
4. Hutan mampu mencegah terjadinya erosi tanah yang berlebihan, sehingga hutan bernilai dalam mengatur kesuburan tanah pertanian di sekitarnya.
5. Hutan banyak menghasilkan barang-barang dan jasa selain kayu seperti rotan, jamur, pangan, obat-obatan tradisional, buah-buahan, wisata, kayu bakar dan pakan ternak, dan
6. Hutan sebagai penghasil oksigen yang nilai ekonominya tinggi bagi kepentingan makhluk hidup, dan
7. Hutan mampu menyerap karbon bebas yang dapat membahayakan kehidupan manusia dan
8. Hutan sebagai penyangga kehidupan manusia dalam arti luas.

Kerusakan hutan di Indonesia tidak hanya disebabkan oleh ulah para penebang liar saja, tetapi kerusakan tersebut melibatkan banyak dimensi sebagai akibat dari konflik kepentingan berbagai pihak terhadap sumber daya hutan.

Penebangan liar mengakibatkan kerusakan hutan, kerusakan hutan disebabkan antara lain (Nugroho 2003: 11):

1. Tidak seimbangnya "*supply-demand*" kayu sebagai akibat dari industri kehutanan yang tidak tertata dengan baik
2. Izin pembukaan industri menengah perkayuan tidak mempertimbangkan pasokan sumber daya kayu yang ada di hutan.
3. Fokus industri hasil hutan hanya pada kayu saja, dan mengecilkan arti bisnis hasil hutan non-kayu
4. Pemikiran dari Kementerian Kehutanan bahwa satu-satunya nilai hutan yang paling cepat hasilnya adalah dari kayu, dan nilai hutan lainnya belum dihitung dengan cermat.
5. Ulah pemegang modal untuk memperoleh kayu, tetapi tidak ingin mengikuti prosedur yang benar
6. Kemiskinan penduduk desa yang ada disekitar kawasan hutan
7. Masyarakat meniru cara-cara Pelaku hutan yang ada di sekitar kehidupan mereka.

Maraknya penebangan liar membuat pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2005 tentang pemberantasan penebangan kayu secara *illegal* di kawasan hutan dan peredarannya di seluruh wilayah Republik Indonesia. Diharapkan pemerintah melakukan percepatan pemberantasan penebangan kayu secara *illegal* di kawasan hutan dan peredarannya di seluruh wilayah Republik Indonesia, melalui penindakan terhadap setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan:

- a. Menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan kayu yang berasal dari kawasan hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang.

- b. Menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki dan menggunakan hasil hutan kayu yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah.
- c. Mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan kayu yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan kayu.
- d. 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.
- e. Membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang.

Lahirnya UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan merupakan perwujudan dari sistem dan pendekatan politik. Pendekatan politik dan negara menghendaki semakin menguatnya peran negara dalam memahami arah dan semangat UU No. 41 Tahun 1999 akan digunakan teori politik yang relevan untuk masalah tersebut.

UU No. 41 Tahun 1999 dibuat atas inisiatif Kementerian Kehutanan dan Perkebunan dalam kerangka pemerintah sebagai *status quo* dan cenderung mempertahankan kehendak sendiri, pasal-pasal yang berkaitan dengan masyarakat, peran masyarakat dalam pengelolaan hutan ditetapkan oleh pemerintah sendiri dan pengalaman-pengalaman yang dimiliki oleh masyarakat

tidak menjadi masukan penting dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan misalnya tentang perdebatan hutan adat dan masyarakat sesuai dengan Pasal 5 ayat UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo UU No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan.

Pasal 4 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan tersebut sangat jelas maksudnya bahwa negara menguasai semua hutan di wilayah Republik Indonesia. Masyarakat adat dipandang berbahaya untuk kepentingan nasional, sehingga eksistensi masyarakat adat dan hukum adat selalu “dicurigai” sebagai ancaman bagi keberlanjutan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara. Secara politik sumber daya alam hutan telah diinterpretasikan menurut pandangan monoloyalitas oleh pemerintah hanya untuk kepentingan pemerintah semata-mata. Dalam implementasi hak menguasai negara tersebut selalu menimbulkan distorsi dalam masyarakat Indonesia, karena masyarakat selalu dalam keadaan terpaksa mengakui kesepakatan nasional, yang sebenarnya tidak dipahami oleh masyarakat itu sendiri. Instrumen untuk mencapai kemakmuran, upaya-upaya peningkatan kesejahteraan, dan pembagian yang berkeadilan dan kebersamaan merupakan tantangan besar bagi terlaksananya UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo UU No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan (<http://www.arupa.or.id>).

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka penulis terdorong untuk menyusun tesis yang berjudul " **Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian *Illegal logging* Di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur**"

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang masalah yang dipaparkan sebagaimana tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur ?
- b. Apa kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur ?
- c. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur ?

C. Batasan Masalah

Illegal logging merupakan salah satu tindak pidana pencurian hasil hutan, sebab pemerintah telah banyak dirugikan terutama dari segi ekonomi akibat penebangan liar tersebut. *Illegal logging* tersebut terjadi di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur.

Penulis membatasi masalah hanya pada kebijakan pemerintah daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan (kamus hukum, 2008).
- b. Pemerintah adalah organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong menyatakan pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (Strong, 1960:6).
- c. Daerah, dalam konteks pembagian administratif di Indonesia, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 32 Tahun 2004).
- d. Pengendalian adalah penggunaan seluruh kelengkapan sarana dalam suatu entitas untuk mempromosikan, mengarahkan, mengendalikan, mengatur, dan memeriksa berbagai aktivitas dengan tujuan untuk meyakinkan tercapainya tujuan entitas. Sarana pengendalian ini meliputi (namun tidak dibatasi): bentuk organisasi, bagan akun, ramalan, anggaran/budget, jadwal, laporan, catatan, daftar pertanyaan, metode, alat, dan audit intern (BPKP, 2007:12).
- e. *Illegal logging* adalah dilarang menurut hukum atau tidak sah menebang kayu dan membawa ketempat gergajian (Salim, 1987: 1094).

f. Penajam Paser Utara adalah sebuah Kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur, Indonesia. Ibukotanya adalah Penajam. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara disebelah Utara, sebelah Timur berbatasan dengan Selat Makassar dan Kota Balikpapan, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Paser dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kutai Barat. Penajam Paser Utara merupakan Kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur yang merupakan daerah pemekaran dari Kabupaten Paser.

D. Keaslian Penelitian

Sejauh pengamatan penulis, belum ada penulisan tesis sebelumnya yang meneliti dan mengkaji tentang kebijakan pemerintah daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur. Namun ada dua tesis sebelumnya mengkaji tentang *illegal logging* yaitu, sebagai berikut:

No	Penulis	Universitas	Judul Tesis	Rumusan Masalah	Kesimpulan
1	Tuty Budhi Utami	Diponegoro Semarang	Kebijakan hukum pidana dalam pengendalian tindak pidana <i>illegal logging</i>	1) Bagaimanakah kebijakan formulasi tindak pidana <i>illegal logging</i> dan penerapan sanksi pidana yang	1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Ilegal logging Kejahatan Tindak Pidana di Bidang Kehutanan berupa kegiatan

				<p>berlaku sekarang ?</p> <p>2) Bagaimanakah perumusan kebijakan formulasi tindak pidana <i>illegal logging</i> dan penerapan sanksi pidana yang akan datang ?</p>	<p>penebangan kayu maupun pengangkutan kayu secara tidak sah tanpa izin dari pejabat yang berwenang yang dapat berpotensi merusak hutan.</p> <p>2. Kebijakan formulasi tindak Pidana Kehutan dan Penerapan sanksi dimasa yang akan datang. Bertolak dari temuan penelitian tentang kebijakan formulasi tindak pidana di bidang Kehutanan (<i>illegal logging</i>) berdasarkan Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan tersebut diatas, maka Undang-undang tersebut dimasa</p>
--	--	--	--	--	---

					<p>yang akan datang perlu untuk disempurnakan tentang hal –hal sebagai berikut :</p> <p>1. Formulasi Kebijakan tindak Pidana Kehutanan Hal ini berkaitan dengan beberapa hal yang perlu dievaluasi yakni tentang :</p> <p>1.1. Definisi Tindak Pidana Di Bidang Kehutanan. Definisi Tindak Pidana Di Bidang Kehutanan perlu dirumuskan secara tegas dalam undang-undang sehingga tidak menimbulkan multi tafsir dari berbagai kalangan.</p> <p>1.2. Subjek Hukum</p>
--	--	--	--	--	--

					<p>tindak pidana Di Bidang Kehutanan.</p> <p>Berdasarkan perumusan pasal mengenai ketentuan tindak pidana di bidang Kehutanan diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 78 UU No.41 Tahun 1999, subjek tindak pidana adalah orang dan badan hukum atau badan usaha (korporasi) sebaiknya dirumuskan juga tindak pidana terhadap pejabat atau pegawai negeri yang mempunyai kewenangan dalam bidang kehutanan yang berpotensi meningkatkan intensitas kejahatan di bidang Kehutanan.</p>
--	--	--	--	--	---

2	Saiful Akbar Kalenggo	Airlangga Surabaya	Kewenangan penyidik pegawai negeri sipil kehutanan dalam tindak pidana <i>illegal logging</i>	1) Bagaimanakah Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil kehutanan dalam tindak pidana <i>illegal logging</i> . 2) Bagaimana kendala-kendala Penyidik Pegawai Negeri Sipil kehutanan dalam tindak pidana <i>illegal logging</i> .	Tindak pidana <i>illegal logging</i> merupakan kejahatan terstruktur yang dilakukan bukan saja perorangan akan tetapi melibatkan satu kelompok atau badan usaha. Kejahatan ini menimbulkan berbagai dampak dan kerugian, bukan saja pada kerugian materil tetapi juga menyangkut tatanan ekosistem kehidupan hutan. Terkadang dalam pengamanan kawasan hutan dalam pelaksanaannya terjadi tumpang tindih kewenangan antara PPNS Kehutanan dan Penyidik Polri ataupun
---	--------------------------	-----------------------	--	--	---

					<p>dengan penyidik lainnya yang diberikan kewenangan oleh undang - undang untuk melakukan penyidikan. Tumpang tindih kewenangan ini berujung pada kurang harmonisnya hubungan institusional dan menimbulkan arogansi kekuasaan penyidikan</p>
--	--	--	--	--	---

Terdapat kesamaan dan perbedaan dari penelitian terdahulu dan penelitian yang sudah diteliti oleh penulis, kesamaannya adalah pada penelitian terdahulu membahas *illegal logging* begitu pula pada penelitian ini. Perbedaannya penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah penelitian ini dilihat dari kebijakan pemerintah daerah terhadap *illegal logging* sedangkan penelitian terdahulu lebih melihat pada tindak pidana *illegal logging*. Kesimpulan yang dapat diambil adalah penelitian terdahulu lebih berfokus ke tindak pidana *illegal logging* sedangkan penelitian ini memfokuskan pada kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan *illegal logging* itu sendiri.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna, baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan (teoritis) maupun kepentingan praktis. Adapun kegunaan penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan secara teoritis dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan secara khusus, bagi hukum Tata Negara dalam kaitanya dengan kebijakan pemerintah daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara.

2. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah di dalam mengambil kebijakan di Kabupaten Penajam Paser Utara, sehingga dapat diambil tindak lanjut yang positif dan berguna bagi pemerintah daerah. Memberikan informasi kepada masyarakat umum tentang kebijakan pemerintah daerah dalam pengendalian *illegal logging* di Kabupaten Penajam Paser Utara.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri 5 Bab, yaitu : Bab I Pendahuluan. Bab ini akan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat penelitian dan keaslian penelitian. Bab II Tinjauan Pustaka. Bab ini menguraikan tentang Pemahaman Kebijakan pemerintah daerah dan pengendalian *Illegal Logging*. Bab III Metode Penelitian. Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, bahan hukum, yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini,

metode pengumpulan data, metode pendekatan, serta analisis data. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bab ini Membahas tentang kebijakan pemerintah daerah, perumusan istilah *illegal logging* dan cara pengendalian *illegal logging* serta kendala-kendala apa yang dihadapi pemerintah daerah dan bagaimanakah upaya dari pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan *illegal logging* yang akan datang di Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur. Bab V Penutup. Bab ini berisikan kesimpulan hasil penelitian serta saran-saran yang dapat berguna bagi pemerintah daerah.

