

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai bangsa yang percaya dan meyakini kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa, Bangsa Indonesia tentunya sangat bersyukur atas rahmat dan karunia kekayaan sumber daya alam berupa hutan yang terhampar luas di wilayah Indonesia. Sebagian besar dari luas daratan tersebut adalah hutan. Luas hutan yang demikian besar sungguh merupakan salah satu kekayaan negara dan bangsa Indonesia, yang sekaligus merupakan aset potensial dalam pembangunan nasional Indonesia. Hutan di Indonesia adalah hutan tropis yang berfungsi sebagai salah satu paru-paru pendukung kehidupan dunia. Maka dari itu pengelolaan hutan Indonesia harus memperhatikan pemeliharaan dan penjagaan keamanan hutan, agar hutan yang dimiliki tetap memberikan daya dukung lingkungan secara berkelanjutan bagi hidup dan kehidupan bangsa Indonesia, bahkan juga kehidupan dunia.

Sumber daya hutan merupakan sumber daya alam yang memiliki peranan sangat strategis sebagai sistem penyangga kehidupan masyarakat dan makhluk hidup lainnya. Sektor kehutanan juga merupakan salah satu sektor strategis yang telah terbukti mampu mendukung pembangunan ekonomi nasional. Secara historis selama lebih dari tiga dekade sektor kehutanan telah menjadi modal utama pembangunan nasional, baik sebagai penghasil devisa,

pembangkit aktivitas sektor lain, maupun pendorong utama pertumbuhan ekonomi nasional. Selain itu, dalam perspektif lingkungan hidup juga memiliki fungsi signifikan, yaitu sebagai penahan terjadinya tanah longsor, banjir bandang, pencegah kekeringan, dan juga berfungsi sebagai sumber kehidupan satwa maupun sumber keanekaragaman hayati.¹

Kesemua manfaat tersebut akan dihasilkan secara optimal, jika kompleksitas hutan dan sistem penyusun ekologisnya masih utuh dan berperan dengan baik. Namun makin tingginya tekanan terhadap sumber daya hutan, maka nilai manfaat hutan cenderung menurun drastis. Indonesia secara faktual memiliki hutan tropis seluas 120,3 juta hektar atau 62,6% dari luas daratan. Hutan tropis Indonesia terdiri dari hutan konservasi seluas 20,5 juta ha, hutan lindung seluas 33,5 juta ha, hutan produksi seluas 35,2 juta ha, dan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 8,1 juta ha.² Kawasan hutan negara yang teramat luas tersebut dalam perjalanan waktu belum dimanfaatkan secara optimal, bahkan terkesan sangat *eksploitatif* untuk kepentingan sesaat. Hal itu terbukti dari peningkatan laju kerusakan hutan tiap tahunnya.³

Data terakhir menyebutkan bahwa kerusakan hutan telah mencapai luasan sekitar 101,73 juta hektar dimana 59,62 juta hektar berada di dalam kawasan hutan dan 42,11 juta hektar berada di luar kawasan hutan.⁴ Salah satu permasalahan kehutanan yang marak dan mengancam kelestarian hutan adalah

¹ Rahmi Hidayati D., dkk, 2006, *Pemberantasan Illegal Logging dan Penyeludupan Kayu*, Banten: Wana Aksara, hal 55.

² *Ibid*, hal 99

³ *Ibid*, hal 57.

⁴ *Ibid*, hal 33.

praktek pembalakan liar atau penebangan liar atau yang dikenal dengan istilah “*illegal logging*”.

Penebangan liar (*illegal logging*) ini telah menimbulkan masalah multidimensi yang berhubungan dengan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari fungsi hutan yang pada hakekatnya adalah sebuah ekosistem yang di dalamnya mengandung tiga fungsi dasar, yaitu fungsi produksi (ekonomi), fungsi lingkungan (ekologi serta fungsi sosial).⁵

Fungsi sosial dari hutan dapat dilihat dengan adanya keterkaitan baik moril maupun spirituil antara hutan dengan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, baik dalam hubungannya sebagai sumber mata pencaharian, hubungan religius, hubungan adat dan sebagainya. Dilihat dari aspek sosial, penebangan liar (*illegal logging*) menimbulkan berbagai konflik seperti konflik hak atas hutan, konflik kewenangan mengelola hutan antara pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat adat setempat. Aspek budaya seperti ketergantungan masyarakat terhadap hutan, penghormatan terhadap hutan yang masih dianggap memiliki nilai magic juga ikut terpengaruh oleh praktek-praktek penebangan liar (*illegal logging*) yang pada akhirnya akan merubah perspektif dan perilaku masyarakat adat setempat terhadap hutan. Dampak kerusakan ekologis (lingkungan) akibat penebangan liar (*illegal logging*), menurut berbagai penelitian yang dilakukan oleh para pakar pemerhati lingkungan dan kehutanan bahwa berbagai bencana alam yang

⁵ Iskandar, U., & Siran S. A., 2000, *Pola Pengelolaan Hutan Tropika, Alternatif Pengelolaan Hutan yang Selaras dengan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PT. Bayu Indra Grafika, hal. 165.

terjadi, disinyalir sebagai akibat dari penebangan liar (*illegal logging*). Selain bencana alam, penebangan liar (*illegal logging*) ini juga menimbulkan kerusakan flora dan fauna dan punahnya spesies langka.

Illegal logging sebagai satu bentuk kejahatan lingkungan telah menjadi salah satu kendala utama dalam mewujudkan sebuah sistem kelola hutan Indonesia bagi terwujudnya kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan adalah *illegal logging* telah menjelma menjadi ledakan sebuah sistem perusakan sumberdaya hutan secara cepat, sistematis dan terorganisir. Aksi-aksi *illegal logging* terjadi di semua hutan di Indonesia, baik di kawasan hutan produksi, hutan konservasi, maupun hutan lindung. Hal tersebut selaras dengan kompleksitas keterlibatan pelaku *illegal logging* yang hampir merata mewakili kelompok kepentingan dan unsur masyarakat. Bahkan, dalam praktek *illegal logging* ditemui nuansa terorganisir mulai dari pekerja lapangan, pemilik modal, cukong kayu, maupun oknum pejabat pemerintahan, mulai dari aparat di lapangan baik sipil maupun militer hingga para pejabat terasnya di pusat-pusat kekuasaan.⁶

Pelaku kejahatan *illegal logging* dalam identifikasi lapangan melibatkan 6 (enam) unsur pelaku utama, yaitu: (1) cukong, pemilik modal, penguasa atau pejabat, (2) warga setempat atau pendatang, (3) pemilik pabrik *moulliding* atau *sawmill*, (4) pemegang ijin HPH atau IPKH yang bertindak sebagai pencuri maupun penadah, (5) oknum aparat pemerintah, (6) pengusaha asing.⁷

⁶ Rahmi Hidayati D., *Op. Cit.*, hal 1-4.

⁷ *Ibid*, hal. 42

Dalam usaha pemberantasan kejahatan atau tindak pidana terdapat istilah kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal yang menggunakan istilah politik kriminal, adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁸ Kebijakan kriminal ini terdapat dua bentuk kebijakan yaitu penanggulangan kejahatan (kebijakan kriminal) dengan hukum pidana (*penal*) dan penanggulangan kejahatan (kebijaksanaan kriminal) dengan tanpa hukum pidana (*non penal*).

Adanya perkembangan masyarakat, menjadikan negara merasa perlu membuat kebijakan hukum pidana dalam upaya menanggulangi jenis kejahatan-kejahatan baru. Istilah penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana dimaksudkan sebagai padanan dari istilah "*kebijakan hukum pidana*" atau sering pula disebut sebagai istilah "*politik hukum pidana*".⁹

Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).¹⁰ Pengertian tersebut berarti bahwa tujuan dari kebijakan hukum pidana atau secara umum disebut dengan kebijakan kriminal adalah mencapai kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan hukum pidana harus dapat mempertimbangkan perkembangan masyarakat modern sekarang ini, di mana perkembangan masyarakat tersebut tidak hanya membawa dampak positif, namun disisi lain

⁸ Sudarto, 1977, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hal 38.

⁹ Sudaryono, 1999, *Buku Pegangan Kuliah Kejahatan Ekonomi*, Surakarta: Fakultas Hukum UMS, hal 71.

¹⁰ Barda Nawawi, 2005, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal. 2.

juga membawa dampak negatif. Dampak negatifnya adalah munculnya jenis-jenis kejahatan baru, termasuk di dalamnya adalah *illegal logging*.

Dengan dikeluarkannya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan seperti PP Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, maka diharapkan dapat menanggulangi bentuk dan cara-cara *illegal logging*, demi memaksimalkan perlindungan terhadap negara dan masyarakat. Mengkaji mengenai kebijakan hukum pidana tidak terlepas dari penetapan suatu perbuatan yang dilarang, sistem pertanggungjawaban pidana dan ancaman pidana bagi pelaku perbuatan tersebut. Dengan mengacu pada tiga masalah pokok hukum pidana di atas, maka subjek tindak pidana merupakan pihak yang melakukan perbuatan yang dilarang dan diancam pidana, sekaligus sebagai pihak yang harus dipertanggungjawabkan atas perbuatan yang dilakukannya, atau dengan kata lain dipersalahkan atas perbuatan, dan dengan demikian juga merupakan pihak yang dikenai sanksi baik berupa pidana atau pun tindakan.¹¹

Perbuatan yang dilarang atau ditetapkan sebagai tindak pidana, merupakan salah satu unsur penting dari upaya penanggulangan *illegal*

¹¹ Sudaryono & Natangsa Surbakti, 2005, *Buku Pegangan Kuliah Hukum Pidana*, Surakarta: Fakultas Hukum UMS, hal 139.

logging. Agar upaya tersebut berhasil dengan baik, maka UU Kehutanan dalam hal ini UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan harus mampu mengantisipasi kejahatan *illegal logging* tersebut, dengan melakukan kebijakan pidana yang mampu memunculkan ketentuan-ketentuan pidana yang *akomodatif*, artinya ketentuan hukum yang ada harus mampu memecahkan masalah yang terjadi dalam bidang kehutanan tersebut dalam hal ini *illegal logging*.

Hukum pidana modern tidak hanya mengenal subjek hukum yang berupa orang (manusia alamiah), namun sekarang ini korporasi atau persyarikatan baik yang berstatus Badan Hukum maupun bukan Badan Hukum juga dikualifikasikan sebagai subjek hukum pidana.¹² Hal tersebut merupakan suatu upaya yang baik, mengingat kejahatan *illegal logging* dilakukan dengan sangat terorganisir dan termasuk di dalamnya adalah keikutsertaan korporasi.

Permasalahan lain dalam melakukan suatu kebijakan pidana adalah berkaitan dengan sistem pertanggungjawaban pidananya, apakah menggunakan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan ataukah menggunakan asas *Strict Liability* (tanpa harus adanya unsur kesalahan). Kemudian mengenai sistem perumusan pidananya, apakah menggunakan sistem alternatif, kumulatif, ataukah menggunakan sistem campuran. Permasalahan-permasalahan inilah yang akan menyebabkan kesimpangsiuran dalam menafsirkan ketentuan pidana apabila dalam perumusannya tidak

¹² *Ibid*, hal 140.

ditentukan dengan jelas, yang pada akhirnya akan menjadi suatu dilema tersendiri dalam proses penegakan hukum.

Mengingat peranan hukum pidana dalam menanggapi dinamika masyarakat sangatlah penting, karena hukum pidana merupakan sarana pengobatan terakhir (*ultimum remedium*) dalam penanggulangan kejahatan yang terjadi dalam masyarakat. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul KEBIJAKAN PIDANA DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA *ILLEGAL LOGGING* (Studi Tentang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan).

B. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana *illegal logging*?
2. Bagaimanakah sistem pertanggungjawaban pidana *illegal logging*?
3. Bagaimana penetapan sanksi pidananya?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Mendasarkan pada permasalahan tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah suatu perbuatan dapat ditetapkan sebagai tindak pidana *illegal logging*.

2. Untuk mengetahui siapa saja yang dapat menjadi subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dan bagaimana sistem pertanggungjawaban pidananya.
3. Untuk mengetahui tentang bagaimana perumusan sanksi pidana atau tindakannya terhadap pelaku atau subjek tindak pidana *illegal logging* tersebut.

Dari tujuan penelitian tersebut, maka manfaat penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Pembahasan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pidana di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan serta kritikan terhadap pembuat Undang-Undang dalam menetapkan perumusan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan khususnya mengenai tindak pidana *illegal logging*.
- b. Sebagai salah satu pedoman bagi lembaga-lembaga terkait, baik bagi penegak hukum maupun instansi pemerintah yang ikut andil dalam penanganan masalah *illegal logging*,
- c. Sebagai pedoman bagi masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dengan pelaksanaan Undang-Undang Kehutanan.

- d. Sebagai suatu pembelajaran dan syarat bagi penulis dalam menyelesaikan pendidikan Strata 1.

D. Kerangka Pemikiran

Kondisi masyarakat yang terus-menerus berkembang selain membawa dampak positif, di sisi lain juga membawa dampak negatif. Salah satu dampak negatif tersebut adalah munculnya jenis-jenis kejahatan baru, salah satu jenis kejahatan baru ini adalah kejahatan luar biasa.

Kejahatan luar biasa merupakan jenis-jenis tindak pidana yang diatur di luar KUHP. Dengan sifatnya yang berbeda dengan kejahatan pada umumnya, maka upaya penanggulangannya pun berbeda dengan tindak pidana biasa. Kejahatan luar biasa ini banyak dilakukan oleh orang-orang terdidik dan motif kejahatannya bukan lagi alasan ekonomi yang semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, melainkan melakukan perbuatan tercela tersebut dengan alasan rakus (*greedy*).

Mengingat kedudukan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, serta besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana *illegal logging* yang termasuk dalam jenis kejahatan luar biasa, maka sarana hukum pidana harus dapat menanggulangnya secara optimal.

Dengan adanya kekuasaan untuk melaksanakan pemerintahan yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan dalam hal ini adalah perlindungan masyarakat, maka negara melakukan upaya penanggulangan kejahatan-kejahatan termasuk di dalamnya adalah penanggulangan *illegal*

logging. Usaha penanggulangan kejahatan tersebut dapat dilakukan dengan sarana kebijakan kriminal (kebijakan pidana).

Marc Ancel mengemukakan bahwa kebijakan kriminal adalah “*the rational organization of the control of crime by society*” yang diartikan oleh Sudarto sebagai “suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”.¹³

Kebijakan hukum pidana (kebijakan kriminal) menurut Sudarto adalah:¹⁴

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan pada suatu saat.
2. 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 dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Kebijakan hukum pidana merupakan bagian umum dari kebijakan perlindungan masyarakat. Kebijakan hukum pidana dapat dijalankan dengan sarana penal dan non penal. Upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana dengan sarana penal (kebijakan pidana dengan sarana penal) meliputi 3 (tiga) hal, yaitu:¹⁵

1. Penetapan perbuatan yang dijadikan tindak pidana.
2. Penetapan sistem pertanggungjawaban pidana pelaku.

¹³ Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hal 38.

¹⁴ Sudarto, 1983, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat (Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*, Bandung: Sinar Baru, hal 20.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, 2005, *Op. Cit.*, hal 28.

3. Penetapan sanksi apa yang dikenakan kepada si pelanggar.

Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana hendaknya direncana melalui beberapa tahap, yaitu:¹⁶

1. Tahap penetapan pidana oleh pembuat Undang-Undang (tahap formatif).

Tahap ini sering disebut dengan tahap pemberian pidana "*in abstracto*" oleh lembaga pembuat undang-undang atau juga tahap formatif atau kebijakan legislatif.

2. Tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang (tahap aplikatif).

Tahap ini disebut dengan tahap pemberian pidana "*in concreto*" meskipun pidana itu sendiri, secara fisik belum dirasakan oleh terpidana.

3. Tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksanaan yang berwenang (tahap eksekusi).

Tahap ini merupakan tahap pemberian pidana yang benar-benar "*in concreto*", artinya si terpidana benar-benar merasakan pidana tersebut, baik secara fisik maupun psikis.

Pembahasan selanjutnya dalam penelitian ini yaitu akan mengkaji mengenai kebijakan hukum pidana dalam upaya menanggulangi *illegal logging* dengan sarana penal pada tahap formatifnya.

¹⁶ *Ibid*, hal 27.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan doktrinal untuk menemukan asas-asas dan doktrin hukum atau yang lazim disebut sebagai *study dogmatik (doctrinal research)*.¹⁷ Dalam penelitian ini, hukum hanya dilihat sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan di undangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Penelitian ini pada dasarnya suatu kegiatan yang akan mengkaji aspek-aspek (untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada di dalam) internal dari hukum positif.¹⁸

Penelitian hukum normatif ini menekankan pada langkah-langkah spekulatif, teoritis dan analisis normatif kualitatif. Kemudian penelitian ini akan menjelaskan atau menggambarkan suatu asas umum hukum pidana yaitu kebijakan pidana dalam ketentuan pidana sebuah produk perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

2. Sumber Data

Penelitian hukum dengan pendekatan ini mendasarkan pada data sekunder. Data sekunder ini selanjutnya dibedakan menjadi :

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang

¹⁷ Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 88.

¹⁸ Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: Fakultas Hukum UMS, hal 12.

Perlindungan Hutan, KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- b. Bahan Hukum Sekunder (bahan hukum yang berfungsi sebagai penjelas dari bahan hukum primer), yang terdiri dari hasil karya ilmiah para sarjana, hasil penelitian, literatur yang berkaitan dengan teori-teori dan asas-asas hukum pidana.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara menginventarisasi data-data yang berisi norma-norma hukum yang mengatur masalah tindak pidana *illegal logging*. Kemudian mempelajari bahan hukum lainnya yang terkait dan membantu menjawab permasalahan di dalam penulisan ini.

Studi kepustakaan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan lainnya yang berhubungan dengan penulisan ini.

4. Metode Analisis Data

Metode pendekatan yang digunakan dalam pengolahan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan tersebut yaitu metode deduktif yakni menganalisis permasalahan yang bersifat umum ditarik menjadi kesimpulan yang bersifat khusus.

F. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, yang terdiri dari : Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian, Landasan Konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang terdiri dari : Tinjauan umum mengenai kebijakan hukum pidana; Tinjauan umum tentang tindak pidana, yang mengulas mengenai: pengertian tindak pidana, unsur-unsur tindak pidana, subjek tindak pidana; Tinjauan umum tentang pertanggungjawaban pidana, yang akan mengulas mengenai sistem pertanggungjawaban pidana, sistem pertanggungjawaban pidana orang, sistem pertanggungjawaban pidana korporasi; Tinjauan umum sanksi pidana, yang akan mengulas mengenai: pengertian sanksi pidana, sanksi pidana orang, sanksi pidana korporasi, sistem perumusan sanksi pidana; Tinjauan mengenai *illegal logging*.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, berupa hasil penelitian yang akan menjawab rumusan masalah yang diuraikan secara terperinci mengenai penetapan perbuatan sebagai tindakan pidana, subjek yang dapat dipertanggungjawaban pidananya serta penetapan sanksi pidananya.

Bab IV Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran sekaligus sebagai akhir dari penulisan skripsi ini.