ILLEGAL LOGGING DI INDONESIA:

Besaran, Dampak, Penyebab, dan Arah Solusinya[1]

Hariadi Kartodihardjo[2]

PENDAHULUAN

Beberapa pihak seperti Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI), WWF Indonesia, TNC, Departemen Kehutanan, swasta, dan beberapa LSM sudah merumuskan harmonisasi standar legalitas kayu. Tujuan kegiatan ini antara lain adalah untuk mendapatkan kriteria dan indikator legalitas kayu yang dapat diterima oleh berbagai tujuan pasar kayu di dunia. Hasil sementara harmonisasi standar legalitas tersebut mencakup aspek-aspek berikut[3]:

1. Sumber kayu dari hutan negara berbasis Unit Manajemen (Hutan Alam/ Tanaman):
   a. Asal kayu dari ijin penebangan yang sah - ada legalitas areal dan hak pemanfaatan;
   b. Sistem dan prosedur penebangan - memenuhi sistem dan prosedur penebangan yang sah;
   c. Memperhatikan aspek lingkungan dan sosial - yang terkait dengan kegiatan penebangan;
2. Sumber kayu dari hutan negara berbasis pengeloaan hutan oleh masyarakat
   a. Masyarakat memiliki ijin pengusahaan;
   b. Dijalankannya kewajiban menjaga, memelihara, melestarikan hutan negara dan memenuhi pemungutan pemerintah dalam sektor kehutanan;
3. Sumber kayu dari hutan negara tidak berbasis unit manajemen:
   a. Terdapat ijin lain yang sah untuk pemungutan hasil hutan kayu;
   b. Kesesuaian dengan sistem dan prosedur penebangan dan pengangkutan kayu
4. Hutan hak milik dan areal non hutan
   a. Kepemilikan kayu dapat dibuktikan keabsahannya
5. Legalitas kayu untuk pengangkutan, pengolahan dan pengangkutan kayu olahan
   a. Industri pengolahan kayu mendukung terselenggaranya perdagangan kayu legal
   b. Unit manajemen mempunyai dan menerapkan sistem penelusuran kayu yang menjamin keterlacakan kayu dari asalnya;
   c. Keabsahan perdagangan atau pemindahan-tanganan kayu olahan.

Kayu dinyatakan *illegal*, dengan demikian, apabila dalam proses produksi maupun perdagangannya tidak dapat memenuhi syarat-syarat legalitas di atas sesuai dengan sumber asal kayu. Batasan demikian itu sekaligus menunjukkan bahwa illegal logging

---

[1] Paper ini merupakan paper yg pernah dipresentasikan dalam diskusi dengan thema "Upaya Mengatasi *Illegal Logging* di Indonesia: Kajian Aspek Sosial, Ekonomi, Ekologi dan Politik" di DPR-RI 3 April 2006 yang diperbaiki sesuai kebutuhan materi diskusi ini, dengan tema: *Illegal Logging*: Sumber Bencana Nasional, 20 Juli 2006 yang diselenggarakan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI

[2] Pengajar di Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI <hariadi@indo.net.id

[3] Laporan Workshop Penyempurnaan Standar Legalitas Kayu. LEI-DFID. 15 Juni 2006

tidak hanya terjadi belakangan ini, namun sudah terjadi sejak awal tahun 1970an. Akumulasi dampak *illegal logging* tersebut menyebabkan kerusakan hutan alam produksi, hutan lindung maupun hutan konservasi. Kerusakan hutan alam produksi, misalnya, ditandai oleh lebih dari 20 juta Ha hutan produksi yang telah ditinggalkan HPH/IUPHHK.

Paper singkat ini membahas besaran, dampak dan arah solusi penganggulangan illegal logging berdasarkan hasil analisis sebelumnya maupun tinjauan dari aspek ekonomi, kelembagaan dan politik.

ILLEGAL LOGGING DAN HUBUNGAN SOSIAL-POLITIK[4]

Pencurian kayu di Jawa, misalnya, sudah terjadi sejak 3 abad yang lalu, yaitu sejak dilarangnya masyarakat menebang pohon jati oleh kongsi dagang Belanda pada tahun 1670. Pelarangan itu tidak pernah menghentikan masyarakat lokal untuk terus memanfaatkan hutan, tetapi justru menimbulkan konflik antara penguasa hutan dengan masyarakat, sedemikian klise dan rutinnya sehingga akhirnya menjadi suatu tradisi hingga saat ini. Dalam tataran sosial telah pula terjadi penjungkir-balikkan nilai-nilai, melanggengkan apa yang disebut Hery Santoso[5] sebagai "perbanditan sosial"; dan bukan hanya itu, melainkan juga telah membiarkan perlawanan rakyat terhadap para penyelenggara kehutanan, terutama yang dilakukan secara diam-diam, anonim, sabotase pananaman hutan kecil-kecilan, mencuri kayu, maupun gosip dan gunjingan terhadap petugas-petugas pemerintah

Tidak berbeda dengan apa yang terjadi di Entikong dan Badau, daerah perbatasan Kalimantan dan Serawak. Perjudian "kolok-kolok" telah biasa di lakukan di pemukiman sementara (*base camp*) penebang kayu, lokasi prostitusi dimana-mana, sehari-hari ditemukan orang-biasa membawa senjata (lantak) dan pistol rakitan, timbul wilayah-wilayah eksklusif yang hanya dapat dimasuki orang-orang tertentu, pencurian kayu menjadi hal biasa, yang semua itu seperti menggambarkan suatu negeri tanpa pemerintahan. Dalam suatu lokakarya di Putussibau yang pernah penulis ikuti, tiba-tiba makan siang dilaksanakan di Lubuk Hantu, Malaysia, dan khabarnya cukong yang membayarnya, sementara itu makan siang yang dihidangkan oleh panitia malah tidak dimakan.

Penjungkir-balikkan norma yang berlaku di masyarakat tidaklah memakan waktu singkat. Ia memerlukan pelembagaan melalui transaksi-traksaksi sosial, ekonomi dan politik yang panjang, dimana pegawai pemerintah dan aparat keamanan juga menjadi bagian di dalamnya. Di dalam struktur sosial seperti itu tidak ada yang tidak tahu mengenai sesuatu. Informasi diketahui sendiri atau beredar dari mulut ke mulut, yang oleh Sharp, dkk disebutnya menjadi ajang distribusi *transaction cost of crime*.

Terjadi dan menguatnya transaksi-transaksi di atas tentu ada sebabnya. Pertama, bahwa *illegal logging* tidak dapat dilakukan sekelompok orang yang sama. Petani hutan di Jawa

[4] Bagian tulisan ini pernah dimuat di Harian Kompas 19 Februari 2002 dengan judul "*Illegal Logging* dalam Tinjauan *Economics of Crime*" oleh Hariadi Kartodihardjo dan Sudarsono Soedomo.

[5] Santoso, Hery. 2004. *Perlawanan di Simpang Jalan: Kontes Harian di Desa-Desa Sekitar Hutan di Jawa*. Yogjakarta: Damar.

yang digambarkan oleh Santoso, misalnya, tetap menghormati mandor Perhutani, jagawana, dan babinsa meskipun hanya dipermukaan. Demikian juga penebang kayu di Entikong dan Badau. Kedua, kekuatan transaksi tersebut ditopang oleh pihak luar yang mempunyai kepentingan dan tipe kegiatan yang sama dan menggunakan transaksi-transaksi masyarakat demikian itu sebagai pos terdepan (*outpost*).

Kemudian perlu dipertanyakan apakah tindakan *illegal logging* tindakan kriminal? Dalam banyak hal, ketidak-kejelasan apa yang disebut *illegal*, terutama secara sosial, dapat menumpulkan kebijakan yang akan dijalankan. Ansel M. Sharp, dkk dalam bukunya *Economics of Social Issues*[6], menyebutkan bahwa pijakan kriminal seringkali tidak cukup jelas. Oleh karenanya, hanya bertumpu pada hukum dan legalitas sering berakhir dengan kegagalan, karena biaya transaksi untuk menjalankannya dapat melebihi manfaat yang diperoleh. Dengan tolok ukur norma masyarakat umum, yang dimaksud kriminal misalnya kegiatan mencuri atau mengambil barang yang bukan haknya. Tetapi kegiatan "mencuri" secara aktual seringkali tidak dapat serta-merta dikategorikan dalam konteks moral-amoral dan legal-illegal. Tergantung pandangan kelompok masyarakat tertentu yang lebih mempunyai ikatan keseharian dan pengaruh langsung dalam menentukan baik dan buruk dalam transaksi-transaksi ekonomi politik.

Seperti diketahui, nasionalisasi perusahaan-perusahaan minyak menjadi Pertamina pada tahun 50an serta pemilikan perusahaan-perusahaan di bidang kehutanan, perkebunan, pertambangan, angkutan, dll. melibatkan TNI dan para birokrat elit lainnya, baik secara institusional maupun non institusional (Samego, dkk, 1998)[7]. Dalam studi berjudul "Bila ABRI Berbisnis" tersebut, Indria Samego menjelaskan terbentuknya kelas komprador, yakni keuntungan dan kepiawaian usaha tidak semata-mata diperoleh dari perjuangan di pasar, melalui hubungan bisnis yang wajar, melainkan eksploitatif. Prosedur normal dan peraturan banyak di-*by-pass*, intervensi kekuasaan seringkali dikedepankan, dan model demikian itulah seolah-olah menjadi hukum positif. Di sinilah *outpost* tersebut di atas dikembangkan.

Sepanjang pemerintahan presiden Soeharto sebutan *illegal logging* memang tidak pernah mengemuka. Tetapi HPH-HPH sendiri telah tidak melaporkan kayu yang diproduksi rata-rata sebesar 12,8 juta m3 per tahun antara tahun 1977 – 1998 (Kartodihardjo, 2003[8]). Selama era itu transaksi dan pelembagaan yang menjungkir-balikkan tatanan pengelolaan sumberdaya hutan bukan hanya terjadi dalam kehidupan masyarakat yang sangat jauh dari jangkauan kebijakan pemerintah, melainkan tumbuh dan berkembang di tengah-tengah pemerintahan itu sendiri.

Apabila situasi demikian itu dicermati, maka pelembagaan transaksi-transaksi masyarakat sebagai *outpost* yang menyimpang dalam pandangan umum tidaklah sesederhana menyebutnya sebagai melanggar hukum, sebagai kriminal. Pengelolaan hutan di Indonesia telah terjebak dalam persoalan struktural dan politik yang akarnya

---

[6] *Economics of Social Issues*, edisi 9, ditulis oleh Ansel M Sharp, Charles A. Register dan Richard H. Leftwich tahun 1990. Boston: BPI/Irwin Press.

Samego, Indira, Ikrar Nusa Bhakti, Riza Aihbudi, M, Hamdan Basyar, Moch Nurharim, Nur Imam Subono, Sri Yanuarti. 1998 *Bila ABRI Berbisnis*. Bandung: Pustaka Mizan.

[8] Kartodihardjo, Hariadi. 2003. Structural Problems in Implementing New Forestry Policies. in Resosudarmo, Isa Aju Pradnja and Carol J. Pierce Colfer (eds) *Which Way Foward. Forest People and Public Policy*. Bogor: CIFOR

justru tumbuh dari dalam pemerintahan, sehingga kriminalitas menjadi kegiatan yang *feasible*.

MENGAPA TERJADI *ILLEGAL LOGGING*?

Dalam laporan CIFOR (2003) untuk Menteri Luar Negeri Jepang, dapat ditunjukkan bahwa *illegal logging* besar-besaran bukan hanya terjadi di Indonesia. Besaran volume *illegal logging* di Brazil (daerah Amazon) diperkirakan 80% dari volume resmi panennya, Bolivia sebesar 80-90% dari total konversi hutan, Kolombia 42% dari tebangan resmi pemerintah; Untuk negara-negara Afrika, misalnya Kameron sebesar 50% dari jumlah panennya, Ghana sebesar 2,h juta m3, lebih dari 2 kali panen resmi, Mozambique sekitar 50% dari tebangan resmi; Di negara-negara Asia Tenggara misalnya Kamboja sebesar 4,3 juta m3, hampir 10 kali tebangan resmi, Malaysia sepertiga dari jumlah tebangan tahunan, Myanmar 80% dari tebangan resmi, Demikian pula di Rusia sebesar 20% kegiatan *logging* diduga melanggar peraturan, di daerah Primorsky-Khabarovsk sebesar 50% dari jumlah resmi pemanenannya, dan di Siberia sebesar 20% dari tebangan resmi. Kondisi yang dialami oleh negara-negara tersebut terjadi di berbagai periode waktu yang berbeda-beda antara tahun 1994 - 2001.

Karakteristik persoalan *illegal logging* di berbagai negara di atas dapat dikatakan serupa dengan di Indonesia, hanya dengan derajat yang berbeda. Masalah pokoknya ada pada kinerja pemerintahan. Sehubungan dengan itu komunitas internasional merumuskan kebijakan bersama yang dideklarasikan di Bali tahun 2001, yang berlabel *Forest Law Enforcement and Governance* (FLEG).

Jawaban Konseptual

Dari analisis berbagai hasil studi, kajian, pertemuan antar pihak maupun berbagai hasil investigasi menunjukkan dua sebab pokok terjadinya *illegal logging*, yaitu:

1. Kayu di hutan adalah sumberdaya alam yang dengan cepat dan murah dapat dikonversi menjadi uang. Status kayu di hutan sebagai "milik negara" menyebabkan hilangnya kayu dari tempatnya tidak menyebabkan kerugian finansial bagi siapapun, karena sistem pengelolaan hutan tidak menjamin kejelasan hak (*property rights*) atas kayu di hutan tersebut.

   Dari penyebab yang pertama ini memungkinkan terjadinya kerusakan hutan dengan berbagai modus", seperti :

   a. Pengelola hutan mencuri "miliknya sendiri" Misalnya para pemegang HPH (saat ini disingkat IUPHHK) melakukan *over cutting* dengan perangkat kerjanya sendiri dan/atau menggunakan perangkat kerja pihak lain untuk melakukannya. Para pengelola hutan lindung dan kawasan konservasi juga dapat melakukan hal serupa, yaitu menebang kayu untuk diperjual-belikan.

   b. Akibat ketidak-pastian siapa pemilik kayu di hutan, maka pihak-pihak dapat mempersengketakan atau memperebutkan kayu sebagai uang yang dapat

) Bukti empiris atas pendekatan konseptual ini dijabarkan lebih lanjut dalam Kartodihardjo (1998). *Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi melalui Kebijakan Penataan Institusi* Disertasi Program Pascasarjana, IPB. Bogor memenuhi kebutuhannva dalam jangka pendek. Tebangan dalam bentuk IUPHHK atau bentuk IPK (ijin pemanfaatan kayu hasil konversi hutan) yang secara resmi diberikan oleh pemerintah daerah, misalnya, didasarkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat setempat, dengan argumen untuk mengembalikan keadilan yang selama ini tidak diperoleh oleh masyarakat tersebut.

. IUPHHK yang telah berakhir masa pengusahaannya, atau terjadi konflik sosial dengan masyarakat sekitar hutan sehingga tidak dapat melakukan operasi, atau tidak layak untuk melaksanakan kelanjutan usahanya karena potensi hutannya sudah sangat kecil, menjadikan seluruh pelaku mengambil keputusan jangka pendek dengan mempercepat penebangan kayu di hutan yang masih tersisa. Hal ini sangat rasional untuk dilakukan karena habisnya kayu di hutan sama sekali tidak menimbulkan beban atau resiko yang harus ditanggung di kemudian hari.

2. Situasi pemerintahan yang korup dan kolutif tidak memungkinkan dapat memperkuat institusi untuk melakukan pengendalian kerusakan hutan. Situasi yang demikian diperparah oleh belum adanya kesepakalan mengenai peran pemerintah pusat maupun daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap sumberdaya hutan.

   Dari penyebab yang kedua tersebut - dengan tetap dipengaruhi oleh penyebab yang pertama - memungkinkan terjadinya kerusakan hutan dengan berbagai bentuk, seperti:

   a. Kegagalan berbagai upaya pengendalian perusakan hutan melalui jalur hukum. Dapat dengan mudah diketahui bahwa program nasional pengendalian *illegal logging* yang diidentikkan dengan penegakan hukum berakhir dengan kegagalan, atau keberhasilan yang sifatnya hanya sporadis yaitu yang pelaksanaannya dijadikan contoh atau pilot proyek saja.

   b. Kegagalan penegakan hukum terhadap para perusak hutan yang selama ini terjadi telah melahirkan efek ganda antara lain meningkatnya skala usaha perusakan hutan[10]. Skala pencurian kayu, misalnya, semakin besar, baik dalam jumlah, maupun dan terutama oleh pelaku-pelaku yang dapat mempengaruhi para pemegang kekuasaan. Hal ini dapat difahami, karena dari sisi ekonomi hanya para pelaku yang mampu membayar biaya transaksi tinggi yang memungkinkan dapat melakukan *illegal logging*.

   c. Penyebab yang kedua dengan berbagai pengaruh ganda yang diakibatkannya menyebabkan tidak dapat dihindarinya masalah-masalah kerusakan hutan dan khususnya *illegal logging* adalah masalah ekonomi politik. Di lapangan kegiatan *illegal logging* telah melibatkan segenap pihak dan menjadi jaringan sosial ekonomi [1-11] satu sisi dan politik di sisi lainnya.

Dengan mengacu kepada dua sumber permasalahan di atas, segera dapat diketahui mengapa berbagai kegiatan pengendalian kerusakan hutan, khususnya *illegal logging* yang telah berjalan selama ini tidak membawa hasil yang berarti. Oleh karena itu

---

[10] Clarke, H.R, W.J. Reed, R.M. Shrestha, 1993. *Optimal Enforcement of Property Rigts on Developing Country Forest Subject to Illegal Logging*. Resource and Energy Economics. 15 (1993) : 271-293

diperlukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan yang selama ini telah berjalan, guna perbaikannya di masa yang akan datang.

Biaya Transaksi dan Masalah Pemerintahan

Meskipun berbagai lingkungan strategis pembangunan kehutanan telah jauh berubah, namun dalam perumusan kebijakan kehutanan belum terdapat perubahan mendasar. Hal ini disebabkan oleh suatu anggapan bahwa pengendalian perilaku pelaku usaha kehutanan dan masyarakat dapat dilaksanakan melalui instruksi yang ditunjang oleh pengawasan pemerintah (*command and control policies*). Kebijakan kehutanan dewasa ini belum dilandasi pengetahuan yang cukup mengenai apa masalah yang sebenarnya terjadi di lapangan dan konsep apa yang sepatutnya digunakan untuk memecahkan masalah tersebut, akibatnya kebijakan kehutanan berjalan tidak efektif[11]. Sejumlah masalah pokok yang mendasari pilihan masyarakat berikut ini belum dipertimbangkan dalam memecahkan terjadinya kerusakan hutan:

1. Lemahnya hak, baik dalam bentuk perijinan, maupun hak dasar atas kawasan hutan negara yang belum sepenuhnya mendapat pengakuan masyarakat.
2. Lemahnya kemampuan lembaga pemerintah dan pemerintah daerah dalam menguasai informasi, dalam menggunakan informasi sebagai dasar pembuatan kebijakan, serta lemahnya pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.
3. Lemahnya hubungan antar lembaga, terutama yang menangani usaha kehutanan, sebagai prasyarat untuk meminimumkan biaya transaksi.

Usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi yang terhitung sebagai biaya transaksi sebesar 12%-13% dari biaya total produksi per m3 (Tabel I). Disamping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh Pemda dan masyarakat, sehingga mengambil porsi antara 37%-46% dari total biaya produksi per m3.

Tabel 1. Biaya Produksi dan Transaksi Pengusahaan Hutan Alam, 2003

	Komposisi Biaya Per M3 (dalam %)			
	Riau	Kaltim	Sulteng	Papua
Biaya Produksi	44	41	44	51
Biaya Transaksi	12	13	13	12
Biaya Sebelum Pungutan Resmi	56	54	57	63
Pungutan Resmi	44	46	43	37
Jumlah Biaya	100	100	100	100

Sumber: Mardipriyono. 2004. Biaya Transaksi dan Pengaruhnya dalam Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari. Thesis. Sekolah Pascasarjana. IPB. Bogor.

[11] Misalnya, tingginya permintaan kayu dianggap sebagai penyebab terjadinya *illegal logging*. Mengapa permintaan kayu rakyat yang tinggi justru meningkatkan minat masyarakat membangun hutan? Jadi, masalahnya bukan pada tingginya permintaan kayu, melainkan pada tidak adanya kepastian hak atas hutan negara dan kepastian usaha kehutanan.

Dengan tanpa dipertimbangkannya ketiga unsur yang menentukan kebijakan yang berjalan di atas, maka sebagian besar masyarakat memilih jalan pintas, merusak hutan, karena:

1. Lemahnya kepastian usaha serta lemahnya insentif untuk menjadikan hutan sebagai modal ekonomi dalam jangka panjang.
2. Kebijakan pemerintah menjadi tidak konsisten, baik tidak sejalan dengan masalah di lapangan maupun adanya perbedaan tujuan antar satu lembaga dengan lembaga lainnya, sehingga iklim secara keseluruhan menjadi tidak kredibel. Kebijakan seperti ini tidak membangun, tetapi justru melumpuhkan *social capital*.

Hubungan institusional pemeritahan saat ini belum mampu mewujudkan kesamaan langkah bagaimana hutan produksi dikelola dan dikendalikan produksinya. Meskipun banyak HPH yang tidak lagi beroperasi, tidak berarti bahwa produksi kayu bulat dari hutan alam produksi menurun secara drastis, karena kayu-kayu produksi HPH (IUPHHK) yang diperlukan oleh industri perkayuan disubstitusi dari ijin penebangan yang diterbitkan oleh bupati-bupati, ijin pemanfaatan kayu/IPK, maupun penebangan *illegal* yang terjadi hampir di seluruh Indonesia (Tabel 2).

Tabel 2. Prosentase Kayu Bulat Jari sumber-sumber Ijin Bupati dan Lelang yang dikonsumsi Industri Perkayuan

	Share (%)			
	2002		2003	
	RENCANA	REALISASI	RENCANA	REALISASI
Indonesia	25.1	30.1	24.7	41.5
Sumatera	25.1	23.3	22.4	37.4
Kalimantan	25.0	45.4	29.4	52.8
Jawa	33.4	47.3	29.9	40.0
Sulawesi	2.8	23.3	26.0	41.1
Maluku	27.4	48.6	53.2	70.6
Papua	1.6	2.2	2.5	27.6

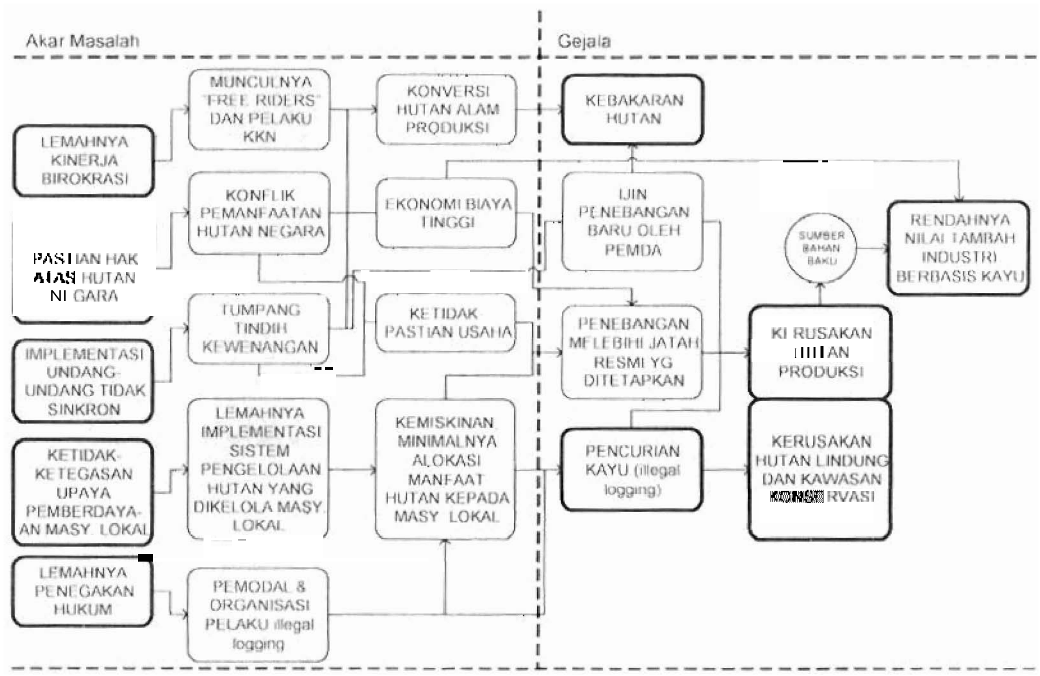
Sumber: Diolah dari berbagai sumber, termasuk dari Laporan RPBI 2002 dan 2003.

Keterangan: Ijin Bupati dalam bentuk IPKK, IPKH, IPKHH, IPKTM, IPHKm, IHPH Kecil: KUD/CV/Yayasan/UD/PT.

Angka-angka dalam Tabel 2. menunjukkan bahwa secara nasional produksi kayu yang dikonsumsi industri perkayuan lebih dari 40% berasal dari ijin-ijin Bupati serta lelang dari penangkapan *illegal logging*, yangmana kedua sumber ini sebenarnya tidak dapat dikontrol Departemen Kehutanan. Di lapangan, produksi ini dapat diambil dari kawasan hutan yang masih dikelola oleh HPH, bahkan dilakukan di hutan lindung maupun kawasan konservasi.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas, *illegal logging* semestinya bukanlah isu nasional yang terus diangkat. Sebab jika demikian, kebijakan kehutanan akan terjebak pada kesalahan umum dalam perumusan kebijakan, yaitu keliru dalam merumuskan masalah. Bangunan rumah kehutanan di Indonesia belumlah ditopang oleh pondasi yang kuat. Oleh karena itu, membicarakan pengendalian kerusakan bangunan tanpa membicarakan kualitas pondasinya, hanyalah melenakan publik yang seolah-olah memberikan solusi, tetapi sebenarnya hanya memoles dan memperbarui warna dinding, yang sewaktu-waktu retak dan rontok akibat tiadanya topangan yang kokoh.

Berdasarkan hasil evaluasi oleh berbagai pihak[12] ditunjukkan rangkaian sumber-sumber masalah kehutanan Indonesia seperti dapat dilihat dalam Gambar 1. Hasil evaluasi ini menunjukkan bahwa masalah-masalah pokok kehutanan Indonesia terdiri dari:



Gambar 1. Keterkaitan Antar Masalah Sebagai Penyebab Kerusakan Hutan Negara

1. Lemahnya kinerja birokrasi;
2. Ketidak - pastian hak atas hutan negara;
3. Implementasi berbagai Undang-undang yang tidak sinkron;
4. Ketidak-tegasan upaya pemberdayaan masyarakat lokal;
5. Lemahnya penegakan hukum.

Analisis di atas menunjukkan bahwa pendekatan penegakan hukum, dalam arti upaya untuk menangkap pencuri kayu, hanya bagian minor dari upaya menanggulangi kerusakan hutan. Pada saat *illegal logging* terjadi dan pelakunya ditangkap, hutan sudah rusak. Maka, semakin banyak berita mengenai penangkapan pelaku *illegal logging*, semakin luas hutan telah rusak. Orang boleh beranggapan bahwa dengan ditangkapnya pelaku *illegal logging* maka akan membuat jera calon pelaku *illegal logging*. Benarkah asumsi demikian itu?

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa pengukuhan kawasan hutan kurang dari 10% dari seluruh kawasan hutan negara[13], saat ini terdapat 20,1 juta Ha hutan produksi

[12] Dirumuskan kembali dari hasil konsultasi publik pembahasan masa depan kehutanan Indonesia untuk wilayah Sumatera di Jambi, wilayah Kalimantan di Balikpapan, dan di Jakarta (2004) yang dilakukan oleh Bank Dunia.

tanpa pengelola, biaya transaksi usaha kehutanan sangat tinggi, masih terjadi tarik-menarik kebijakan kehutanan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Itu semua menunjukkan bahwa melaksanakan usaha kehutanan secara legal jauh lebih mahal dan beresiko daripada kegiatan *illegal*. Dengan demikian, asumsi di atas patut dipertanyakan.

Dengan demikian, tanpa adanya penyelesaian hal-hal mendasar mengenai pengelolaan hutan Indonesia sebagaimana disebutkan di atas, berita penangkapan pelaku *illegal logging* adalah berita sukses yang baik bagi kepentingan politik, tetapi tidak pernah cukup untuk menjadikan hutan dapat terlindungi dari kerusakan. Kesadaran inilah yang mestinya dipunyai oleh semua pihak yang peduli terhadap kehutanan Indonesia.

BIAYA DAN MANFAAT PENGENDALIAN *ILLEGAL LOGGING*

Dalam bahan presentasi yang berjudul Perkembangan Penanganan OHL II - 2005 Papua dan Penanganan *Illegal Logging* tahun 2006, Kementrian Lingkungan Hidup (KLH) menyebutkan bahwa selama periode 2005, kayu yang dapat disita dari *illegal logging* berjumlah sekitar 57.000 m3 dengan nilai lelang sebesar sekitar Rp. 39 milyar (Tabel 3). Sementara itu apabila digunakan angka kerusakan hutan nasional sekitar 2,5 juta Ha/Th dan diasumsikan separoh dari kerusakan hutan ini disebabkan oleh *illegal logging*, serta digunakan angka kerugian akibat *illegal logging* secara nasional sebesar Rp. 30 trilyun per tahun[14], maka prestasi penanggulangan *illegal logging* tersebut hanya sekitar antara 0,2% - 0,3% dari luas maupun nilai kerugian akibat *illegal logging*.

Tabel 3. Jumlah Kayu dan Nilai Lelang dari *Illegal Logging*

KESATUAN	KAYU YG DILELANG / M3	HARGA LELANG (Rp)
KALBAR	13,813.99	3,743,495,404
KALTIM	3,529.10	1,774,735,000
MALUKU UTARA	5,122.22	2,900,000,000
NTB	60.36	284,879,425
JAWA TIMUR	13,678.94	11,192,205,200
BANTEN	311.04	29,000,000
PAPUA	20,333.57	19,049,374,578
JUMLAH	**56,849.22**	**38,973,689,607**

Sumber: KLH, 2006

[13] Fay, Chip and Martua Sirait. 2004. *Indonesia's Agrarian and Forestry Legal Frameworks: Challengging the Dual System of Land Tenure Jurisdiction*. International Conference On Land And Resource Tenure in Indonesia:"Questioning The Answers" Jakarta 11-13 October 2004.

[14] Pernyataan Menteri Kehutanan yang disampaikan di beberapa kesempatan dan dikutib oleh beberapa media.

Prestasi kerja tersebut sangat kecil. Apabila hal tersebut disebabkan oleh ketidak-telitian dalam mengumpulkan data oleh KLH, misalnya dianggap *under estimate*, dan jikapun prestasinya harus dikalikan sepuluh kali lipat, maka prestasi nasional dalam pengendalian *illegal logging* masih tetap kecil, yaitu hanya sekitar 20% - 30%. Sebaliknya, jumlah kerusakan hutan akibat *illegal logging* seluas sekitar 1,25 juta Ha/th dan nilai kerugian sekitar Rp. 30 trilyun/th hanyalah angka dan nilai dari fisik kerusakan lahan dan hilangnya kayu. Nilai tersebut diperkirakan masih *under estimate*, karena kerusakan hutan telah pula diketahui sebagai penyebab terjadinya banjir, kekeringan, hilangnya habitat flora dan fauna langka, yang seluruh nilai kerugiannya belum diperhitungkan.

Nilai guna tidak langsung (*indirect use value*) dari kerusakan hutan akibat *illegal logging* seluas 1,25 juta Ha/th tersebut, apabila dihitung dengan asumsi 20% merupakan hutan lindung dan konservasi dan 80% berupa hutan alam produksi, maka setiap tahun negara juga kehilangan nilai guna tidak langsung sebesar Rp 532 trilyun.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa dengan hanya melakukan pendekatan penegakkan hukum, kegiatan *illegal logging* bukan hanya tidak dapat dikendalikan, melainkan kegiatan tersebut hanya membelanjakan anggaran negara lebih besar daripada manfaat yang diperoleh.

ARAH SOLUSI

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kondisi sumberdaya hutan dan situasi sosial politik saat ini menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kawasan hutan secara nasional belum mantap, pengukuhan kawasan hutan kurang dari 10% dari seluruh kawasan hutan negara;
2. Terdapat lebih dari 20 juta Ha hutan produksi tanpa pengelola;
3. Biaya transaksi usaha kehutanan sangat tinggi;
4. Orientasi kebijakan kehutanan masih bertumpu pada perijinan pemanfaatan hasil hutan dan bukan pada pengelolaan hutan[15];
5. Pengalaman tahun 2005 menunjukkan kecilnya prestasi pengembalian kayu hasil curian kepada negara, yaitu kurang dari 1%. Disamping hasilnya sangat kecil, hasil ini juga tidak kembali untuk memperbaiki kondisi hutan, karena masuk dalam penerimaan negara bukan pajak/PNBP;
6. Setiap keberhasilan penangkapan kayu curian berarti sumberdaya hutan telah rusak, sementara itu keberhasilan upaya rehabilitasi masih sangat kecil.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa:

1. Upaya pemberantasan tindak pidana penebangan kayu secara *illegal* jikapun efektif menangkap pelaku penebangan *illegal*, namun tidak menjangkau upaya untuk menghentikan perusakan hutan. Mengurangi potensi perusakan hutan tidak dapat dilaksanakan dalam jangka pendek, karena berkaitan dengan tata pemerintahan

[15] Dalam UU No 41/1999 tentang Kehutanan, pengelolaan hutan mencakup tata hutan, pemanfaatan, rahabilitasi dan reklamasi, perlindungan dan konservasi serta pengawasan. Pada umumnya kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah tidak diarahkan untuk melakukan pengelolaan hutan. Bahkan dinas yang menangani kehutanan daerah tidak mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk melaksanakan pengelolaan hutan. Sebaliknya, yang ada hanya memberikan ijin pemanfaatan hasil hutan.

kehutanan (*forestry governance*). Bahkan kegiatan gerakan rehabilitasi hutan dan lahan (GERHAN) juga hanya ditekankan pada penanaman dan pemeliharaan tanaman, tetapi berjalan tanpa pengelolaan hutan, sehingga tidak ada jaminan keberlanjutan pohon hasil GERHAN dalam jangka panjang;

2. Sejumlah kondisi maupun praktek tindakan yang keliru dalam implementasi kebijakan kehutanan semestinya menjadi perhatian. Misalnya, pemberian ijin tanpa pengelolaan hutan, keputusan pemanfaatan hutan tanpa informasi potensi hutan, maupun lemahnya penyelesaian konflik atas hak. Dalam kaitan ini, UU yang hanya terfokus pada pemberantasan tindak pidana penebangan kayu akan menjadi bias. Karena soal-soal pemerintahan juga mengakibatkan terjadinya *illegal mining, illegal fishing*, impor dan ekspor barang-barang *illegal*, dll.

Sampai kini belum ada diantara negara-negara (kecuali negara maju) yang benar-benar mampu melindungi hutannya. Moratorium yang telah dicanangkan di Cina, Thailand dan Papua Nugini ternyata tidak dapat berjalan dan akhirnya gagal. Menghentikan suatu pengusahaan hutan untuk beroperasi ternyata justru meningkatkan *open access* dan hutan semakin rusak. Indonesia juga mempunyai pengalaman serupa dalam hal yang terakhir itu. Hanya dalam perkembangannya, negara-negara lain relatif lebih dapat mengendalikan terjadinya kerusakan hutan dibandingkan dengan Indonesia. Mengapa?

Kebijakan kehutanan di Indonesia sampai saat ini masih terus terjebak menjawab *symptom* daripada menjawab pokok masalahnya. Dari pengetahuan yang diperoleh Sofia R. Hirakuri (2003) dalam bukunya *Can Law Save the Forest?*, fokus kebijakan kehutanan mestinya berorientasi pada penguatan pengelolaan hutan daripada pengusahaan hutan yang mengutamakan administrasi ijin-ijin usaha. Konsep ini menjadi landasan *economics of crime* untuk mencapai transaksi sosial yang dapat mendekati kebenaran umum yang universal. Penguatan pengelolaan hutan tersebut membawa prinsip penguatan lembaga pengelola, dan hal ini dapat dilakukan hanya jika pemerintah secara konsisten menjalankan debirokratisasi, serta menyelesaikan masalah-masalah hak (tenurial) dan realokasi sumberdaya hutan untuk menguatkan kelembagaan masyarakat lokal dan memisahkannya dari pelaku-pelaku kriminal dari luar. Berbagai bentuk co-manajemen dan proses multipihak telah tersedia untuk pelaksanaan kebijakan ini.

Di sisi lain, pemerintah perlu secara sistematis melemahkan transaksi-transaksi kriminal yang bukan hanya dengan melakukan penegakan hukum, yang sifatnya tertuju kepada individu-individu, melainkan juga melemahkan kelembagaan kriminalnya. Ini dapat dilakukan hanya jika ada kemauan politik untuk tidak menggunakan masyarakat lokal sebagai *outpost* kepentingan-kepentingan bisnis para elit politik itu sendiri.

ooo