4

MASUKAN BAGI DRAFT RUU P3L[1]

Hariadi Kartodihardjo[2]

PENDAHULUAN

Departemen Kehutanan dan beberapa pihak seperti Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI), WWF Indonesia, The Nature Concervancy, Asosiasi 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 pembahasan mengenai 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 pembalakan liar tidak hanya terjadi belakangan ini, namun sudah terjadi sejak awal tahun 1970an. Akumulasi dampak pembalakan liar tersebut menyebabkan kerusakan hutan alam produksi, hutan lindung maupun hutan konservasi. Kerusakan hutan alam produksi,

[1] Bahan masukan bagi Draft RUU Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar (P3L) tanggal 26 Mei 2008.

[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.

misalnya, ditandai oleh lebih dari 20 juta Ha hutan produksi yang telah ditinggalkan HPH/IUPHHK. Naskah singkat ini menyampaikan pokok2 pikiran sebagai masukan terhadap Draft RUU P3L[4], terbatas pada aspek kebijakan dan pengelolaan hutan - tidak termasuk aspek hukum, sesuai dengan kompetensi penulis.

PEMBALAKAN LIAR DAN HUBUNGAN SOSIAL-POLITIK[5]

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[6] 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 pembalakan liar tidak dapat dilakukan sekelompok orang yang sama. Petani hutan di Jawa 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

[4] Draft tersebut tertanggal 13 Mei 2008

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

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

mempunyai kepentingan dan tipe kegiatan yang sama dan menggunakan transaksi-transaksi masyarakat demikian itu sebagai pos terdepan (*outpost*).

Kemudian perlu dipertanyakan apakah tindakan pembalakan liar 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*[7], 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)[8]. 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 pembalakan liar 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[9]). 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 justru tumbuh dari dalam pemerintahan, sehingga kriminalitas menjadi kegiatan yang *feasible*.

---

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

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

[9] 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.

MENGAPA TERJADI *PEMBALAKAN LIAR*?

Dalam laporan CIFOR (2003) untuk Menteri Luar Negeri Jepang, dapat ditunjukkan bahwa *pembalakan liar* besar-besaran bukan hanya terjadi di Indonesia. Besaran volume *pembalakan liar* 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 2,6 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 pembalakan liar 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 pembalakan liar, 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[10], 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 memenuhi kebutuhannya 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

[10] 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.

pemenuhan kebutuhan masyarakat setempat, dengan argumen untuk mengembalikan keadilan yang selama ini tidak diperoleh oleh masyarakat tersebut.

c. 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 kesepakatan mengenai peran pemerintah pusat maupun daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap sumberdaya hutan[11].

   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 pembalakan liar 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[12]. 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 pembalakan liar.

   c. Penyebab yang kedua dengan berbagai pengaruh ganda yang diakibatkannya menyebabkan tidak dapat dihindarinya masalah-masalah kerusakan hutan dan khususnya pembalakan liar adalah masalah ekonomi politik. Di lapangan kegiatan pembalakan liar telah melibatkan segenap pihak dan menjadi jaringan sosial ekonomi di 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 pembalakan liar yang telah berjalan selama ini tidak membawa hasil yang berarti. Oleh karena itu

---

[11] Saat ini pengembangan Kesatuan Pengelolaan Hutan/KPH masih terhambat oleh bentuk organisasinya. Organisasi KPH dibentuk tersendiri untuk memperkuat manajemen pengelolaan hutan yang berbasis kawasan. Ini dilakukan untuk menutupi organisasi kehutanan daerah yang berbasis komoditas. Bentuk organisasi KPH ini belum mendapat kesepakatan antara pusat dan daerah.

[12] Clarke, H.R, W.J. Reed, R.M. Shrestha, 1993. *Optimal Enforcement of Property Rigts on Developing Country Forest Subject to Pembalakan liar*. 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[13]. 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. 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[14].

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

---

[13] Misalnya, tingginya permintaan kayu dianggap sebagai penyebab terjadinya *pembalakan liar*. 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.

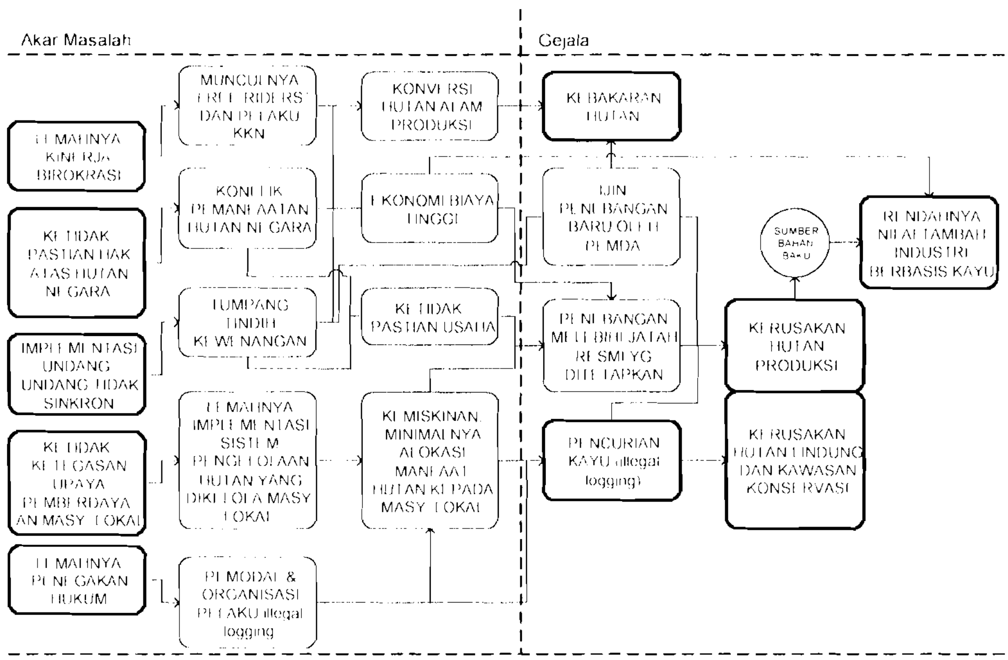
[14] Angka tersebut masih berlaku hingga saat ini. Kajian Dewan Kehutanan Nasional (2008) mengenai Evaluasi Kebijakan Usaha Kehutanan menghasilkan angka yang kurang lebih sama.

(IUPHHK) yang diperlukan oleh industri perkayuan disubstitusi dari ijin penebangan yang diterbitkan oleh bupati-bupati, ijin pemanfaatan kayu/IPK, maupun pembalakan liar yang terjadi hampir di seluruh Indonesia.

Secara nasional produksi kayu yang dikonsumsi industri perkayuan lebih dari 40% berasal dari ijin-ijin Bupati serta lelang dari penangkapan pembalakan liar, 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, pembalakan liar 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[15] 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;

[15] 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.

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 pembalakan liar terjadi dan pelakunya ditangkap, hutan sudah rusak. Maka, semakin banyak berita mengenai penangkapan pelaku pembalakan liar, semakin luas hutan telah rusak. Orang boleh beranggapan bahwa dengan ditangkapnya pelaku pembalakan liar maka akan membuat jera calon pelaku pembalakan liar. Benarkah asumsi demikian itu?

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa pengukuhan kawasan hutan kurang dari 10% dari seluruh kawasan hutan negara[16], saat ini terdapat 20,1 juta Ha hutan produksi 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 pembalakan liar 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.

MASUKAN TERHADAP RUU P3L

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. Dengan masih banyaknya persoalan antara TGHK dan RTRWP/K, status dan fungsi kawasan masih bersifat interpretatif;
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[17];

[16] 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.

[17] 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.

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.

Disamping itu dalam penegakan hukum, khusus yang berkaitan dengan pembalakan liar, terdapat persoalan sbb:

1. Masalah Kelembagaan. Masih terdapat ketidak-samaan intergpretasi peraturan-perundangan dalam menetapkan kasus pembalakan liar. Bentuk koordinasi antar instansi yang dibentuk untuk menegakkan hukum, belum dapat mewujudkan sinergi, sehingga efektifitas untuk mencapai tujuan masih lemah;
2. Ide Peradilan Khusus dan Hukum Acaranya. Proses penanganan perkara atas kasus-kasus pembalakan liar berjalan secara lambat dan belum efektif menghukum pelaku utama pembalakan liar. Dalam kaitan ini juga belum terdapat perlindungan hukum terhadap saksi dan pelapor.
3. Penetapan lingkup pelaku dan norma pidana, serta bentuk, jenis dan tindak pidana kehutanan.

Berdasarkan uraian tersebut, beberapa masukan terhadap draft RUU P3L adalah sebagai berikut:

1. Dalam uraian menimbang huruf d disebutkan bahwa salah satu penyimpangan pemanfaatan hutan yang mengakibatkan rusaknya hutan Indonesia adalah pembalakan liar. Hal ini benar, namun perlu ditekankan bahwa pembalakan liar akan berkurang apabila pengelolaan hutan telah dapat berjalan dengan baik. Program pembentukan lembaga dan penguatan pengelolaan hutan (KPH) merupakan program sangat penting bagi pencegahan pembalakan liar yang juga dicakup dalam RUU ini.
2. Dalam asas RUU P3L disebutkan salah satunya: tanggungjawab negara. Pengertian "tanggungjawab negara", semestinya bukan hanya ditekankan pada pelaksanaan pemberantasan, melainkan juga dalam pelaksanaan pencegahan pembalakan liar. Dalam konteks pencegahan, perumusan kebijakan dan pelaksanaan program pemerintah - dalam banyak hal - tidak mengarah pada penguatan pengelolaan hutan, sebaliknya lebih mengurus perijinan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan. Oleh karena itu adanya UU P3L harus dapat membalik logika, bahwa perijinan dapat berjalan apabila pengelolaan hutan telah dilakukan. Apabila hal ini tidak dapat dilakukan maka akar masalah terjadinya perusakan hutan tidak dapat dipecahkan. Tanggung jawab tersebut juga berarti terhadap pihak-pihak yang mendapat mandat menerima pelimpahan penyelenggaraan pengelolaan hutan seperti BUMN Kehutanan.
3. Dalam Pasal 3 mengenai tujuan UU P3L disebutkan "menjamin keberadaan hutan ... dst. dan mengoptimalkan pengelolaan hutan ...dst". Tujuan ini serupa dengan tujuan UU Kehutanan, disebutkan: "menjamin keberadaan hutan ... dst dan mengoptimalkan aneka fungsi hutan... dst". Pertanyaannya, mengapa tujuan UU

Kehutanan tersebut belum dapat dicapai? Untuk ini diusulkan tujuan UU P3L - adalah mengganti huruf a menjadi: "mewujudkan penguatan pengelolaan hutan sebagai sebagai syarat dapat dipertahankannya keberadaan fungsi hutan secara berkelanjutan". Sedangkan untuk huruf b diusulkan menjadi: "terwujud pengendalian pemanfaatan hasil hutan dengan memperhatikan keseimbangan fungsi hutan untuk mewujudkan masyarakat sejahtera".

4. Dalam Pasal 4 disebutkan bahwa pencegahan pembalakan liar dilakukan dengan "membangun kesadaran masyarakat" dan "menghilangkan kesempatan timbulnya pembalakan liar". Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa dalam membangun kesadaran masyarakat dilakukan melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat, penyuluhan dan pemberian insentif. Untuk membangun kesadaran masyarakat, dua pasal tersebut dijabarkan sampai dengan Pasal 11, yangmana dalam pelaksanaannya digunakan instrumen hutan adat, hutan desa, hutan kemasyarakatan, kemitraan dan Kepala KPH menjadi penanggung-jawabnya. Hal ini sejalan dengan UU Kehutanan yang dijabarkan ke dalam PP No 6/2007 jo PP No 3/2008. Apabila demikian halnya, apa yang baru dari UU P3L ini?

   Istilah "membangun kesadaran masyarakat" mungkin terlalu sumir ketika diketahui bahwa persoalan mendasar bagi masyarakat adalah rendahnya pelayanan atas hak dan akses terhadap sumberdaya hutan bagi masyarakat oleh pemerintah/pemda. Dengan demikian persoalannya bukan pada kesadaran masyarakat, melainkan pada pelaksanaan Undang-undang, dalam hal ini adalah keadilan alokasi manfaat hutan bagi masyarakat. Secara teknis, hal ini disebabkan oleh belum selesainya penatagunaan hutan dan tata hutan, belum banyaknya Pemda yang mengakui keberadaan masyarakat adat, belum adanya PP mengenai masyarakat adat, serta belum terbentuknya KPH.

   Telah diketahui bahwa masalah-masalah tersebut terjadi antara lain juga disebabkan oleh persoalan kelembagaan. Apabila dalam RUU P3L dibentuk Tim Koordinasi P3L, mengapa fokusnya hanya pada aspek pemberantasan, bukan pada aspek pencegahan (Lihat tugas Tim Koordinasi P3L dalam Pasal 45)?

5. Dalam Pasal 12 disebutkan bahwa untuk kegiatan penghilangan kesempatan pembalakan liar dilakukan antara lain dengan menjaga kawasan hutan. Dalam kaitan ini, keterlaksanaannya sangat tergantung pada fungsi hutan. Untuk hutan produksi, Pemerintah dan Pemda mengemban fungsi administrasi, sedangkan pengelolaan/manajemen kawasan dilaksanakan oleh BUMN, Kepala KPH dan untuk saat ini oleh pemegang ijin. Untuk hutan konservasi dan lindung, Pemerintah dan Pemda disamping mengemban fungsi administrasi juga fungsi pengelolaan/manajemen kawasan melalui UPT, BUMN atau Kepala KPH. Saat ini persoalan yang antara lain dihadapi adalah bahwa PP No 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah tidak mengkaitkan dengan fungai pengelolaan/manajemen kawasan seperti organisasi KPH. Pada Pasal 13 ayat 3 disebutkan bahwa Pemerintah, Pemda dan masyarakat yang akan menjaga kawasan hutan dan patroli, hal ini tidak akan efektif ketika KPH tidak terbentuk.

   Dalam aspek yang lebih teknis, mengapa BUMN dan pemegang ijin seolah-olah tidak berkepentingan untuk menjaga kawasan hutan - yang berarti juga tidak menjaga kayu dalam wilayah konsesinya, karena kayu di hutan tersebut tidak sebagai asset perusahaan, sehingga tidak ada implikasi kerugian finansial secara langsung apabila kayu tersebut hilang. Oleh karena itu perubahan PSAK No 32 yaitu tentang sistem akuntasi yang berlaku pada usaha kehutanan sangat mendesak untuk dilakukan.

Dalam pasal 13 disebutkan bahwa untuk menjaga kawasan hutan dilakukan penataan batas, membuat peta kerawanan hutan dan melengkapi sarana prasarananya. Hal ini benar, tetapi mengapa ketiga kegiatan tersebut tidak dilakukan? Jawabnya ada pada persoalan status asset hutan di atas.

Catatan: Dalam penjelasan Pasal 12 huruf f, standar legalitas bukan hanya untuk produsen kayu, melainkan juga untuk pedagang kayu.

6. Dalam Pasal 17 disebutkan mengenai "kawasan hutan" dan jarak tertentu dari danau, sungai, jurang dan pantai sebagai lokasi yang dilarang untuk melakukan penebangan. Dalam peraturan-perundangan yang telah ada, lokasi sekitar danau, sungai, dll tidak dibatasi hanya pada kawasan hutan, dapat pula di luar kawasan hutan, dan oleh karenanya disebut sebagai "kawasan lindung". Apakah RUU ini tidak melarang pembalakan liar yang dilakukan dalam tanah negara yang mempunyai status sebagai kawasan lindung? Apabila "kawasan hutan" tersebut tidak memasukkan Hutan Produksi Konversi/HPK dan Areal Penggunaan Lain/APL, apakah UU ini tidak berlaku terhadap pembalakan liar di HPK dan APL?

7. Dalam Pasal 23 disebutkan bahwa setiap orang dilarang memanfaatkan kayu hasil pembalakan liar yang berasal dari "kawasan konservasi", kayu-kayu ini dimusnahkan. Mungkin yang dimaksud "hutan konservasi" karena kawasan konservasi dapat berupa perairan/laut. Dalam Pasal ini tidak ada penjelasan mengapa kayu dari non hutan konservasi tidak dimusnahkan. Apa yang telah terjadi menunjukkan bahwa biaya untuk melakukan lelang kayu curian dapat lebih besar daripada pendapatan yang diperoleh, disamping itu lelang kayu itu sendiri bagian dari modus pembalakan liar.

8. Dalam Pasal 27 disebutkan bahwa setiap pejabat dilarang menerbitkan izin pemanfaatan di dalam kawasan hutan yang tidak sesuai kewenangnya. Persoalannya, "kawasan hutan" dapat mempunyai kondisi tidak "clear and clean". Pemerintah dan Pemda dapat tidak serta Pemerintah/Pemda dan masyarakat dapat tidak sepakat terhadap status kawasan hutan. RUU ini semestinya tidak normative, tetapi justru memutuskan consensus dan cara-cara penyelesaian masalah yang demikian itu.

9. Dalam Pasal 33 disebutkan bahwa Pencegahan dan pemberantasan pembalakan liar diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Provinsi sesuai dengan kewenangannya. Dalam kaitan ini mengapa tidak menyertakan unsur lain di luar pemerintah, seperti Asosiasi Pengusaha, Akademisi, LSM? Dalam Pasal 52, masyarakat sebagai mitra kerja dan dalam Pasal 52 LSM sebagai mitra masyarakat. Bagaimana sebenarnya konsep keberadaan Tim Koordinasi P3L?

10. Dalam Pasal 50 disebutkan bahwa masyarakat berkewajiban mengelola hutan sesuai peraturan perundang-undangan. Dalam UU Kehutanan, pengelolaan hutan dilakukan oleh Pemerintah.

11. Saat ini telah terdapat kerjasama Indonesia-UK dalam pembentukan standar legalitas. Standar legalitas tidak termasuk dalam kerjasama internasional seperti disebut dalam Pasal 59.

12. Isi Pasal 76 sama dengan Pasal 90.

ooo