

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hutan merupakan sumber daya alam anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa yang tidak terhingga nilainya bagi seluruh umat manusia. Sebagai anugerah tersebut hutan mempunyai nilai filosofi yang sangat dalam bagi kepentingan umat manusia. Dengan segala kekayaan alam yang dikandungnya hutan memberikan kehidupan bagi makhluk hidup di bumi ini terutama bagi umat manusia. Hutan tidak saja memberikan kehidupan bagi masyarakat yang menempatinya tetapi juga masyarakat di perkotaan.

Namun demikian nilai filosofi hutan tersebut terus menerus mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena pengelolaan hutan selama ini kurang memperhatikan arti hakekat yang terkandung pada filosofi hutan sehingga kelestarian lingkungan hidup menjadi terganggu. Pengelolaan hutan lebih mengejar profit yaitu mencari keuntungan ekonomi semata. Dan bahkan negara secara sentralistis mengeksploitir hutan sehingga fungsi sosial kepentingan umum terabaikan.

Sebagai akibat dari pengelolaan hutan dengan cara tersebut hutan di Indonesia mengalami degradasi yang sangat tajam. Luas hutan berkurang drastis, sedangkan hutan yang tersisa juga mengalami kerusakan yang cukup parah. Menurut Otto Soemarwoto di Jawa luas hutan tinggal 9% sampai 10%

dari luas daratan, sedangkan di luar Jawa kerusakan hutan mencapai 1-1,5 juta hektar per tahun.¹

Pembangunan kehutanan, merupakan upaya penyelenggaraan pengelolaan sumberdaya hutan secara lestari, dan pemanfaatan hutan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.² Tantangan-tantangan usaha kehutanan di era otonomi daerah dewasa ini secara konkret telah menjelma menjadi berbagai persoalan besar yang sangat mengancam kelestarian sumber daya alam. Kondisi tersebut langsung maupun tidak, akan sangat menentukan nasib keberlanjutan usaha kehutanan. Merebaknya konflik sosial sebagai akibat ketidakpastian status kawasan hutan, meningkatnya praktek penebangan liar, penyelundupan kayu, ketidakpastian hukum dan lemahnya stabilitas keamanan telah menjadikan sektor kehutanan sebagai sebuah yang kontradiktif. Disatu sisi, sektor kehutanan secara makro masih dijadikan sebagai salah satu andalan dalam upaya pemulihan ekonomi nasional melalui aktifitas ekspor, penyerapan tenaga kerja dan penyediaan peluang usaha masyarakat. Namun realitasnya iklim usaha disektor kehutanan saat ini justru tidak memungkinkan setiap pelaku bisnis mampu mewujudkan target-target sosial, ekonomi dan lingkungan berskala lokal, nasional maupun global.

Berbicara tentang pembangunan hutan di Indonesia juga tidak terlepas dari industri kehutanan. Membahas mengenai industri berbasis sumber daya alam (SDA) pada dasarnya akan membahas tentang industri yang

¹ *Kompas*, 6 Februari 2001

² Arief, Arifin, 2001. *Hutan dan Kehutanan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 15

memanfaatkan SDA sebagai bahan baku dengan secara langsung melakukan eksploitasi SDA tanpa melalui perantara pemasok (*supplier*), seperti Industri berbasis kehutanan yang mengeksploitasi kayu untuk diubah status aksesnya dari milik umum ke milik private, untuk pemenuhan kebutuhan manusia. Masalah yang muncul kemudian adalah industri bagi pemenuhan kebutuhan manusia bertumbuh pesat sejalan dengan peningkatan populasi manusia, sumber daya yang tersedia di alam kemudian dipandang sebatas komoditi sumber daya, bukan lagi sebagai satu kesatuan ekosistem, sementara lingkungan dan daya dukungnya terhadap industri sangat terbatas. Industri kemudian menjadi semakin tidak terkendali dalam mengeksploitasi lingkungan yang terbatas, lingkungan menjadi rusak dan tercemar. Kegiatan industri kemudian memberikan dampak pada struktur dasar sistem lingkungan baik secara langsung maupun tidak langsung, antara lain menurunnya sumber kekayaan alam secara kualitatif dan kuantitatif hingga menimbulkan bencana. Di berbagai tempat, dibalik proses industri terjadi pencemaran lingkungan serta gangguan fisik maupun sosial. Industri kehutanan adalah semua industri yang secara langsung dan tidak langsung memanfaatkan hasil hutan untuk komoditi berbasis kayu, sehingga industri ini sangat potensial merubah komposisi hutan, melakukan penebangan hutan untuk bahan baku industri atau menebangan hutan untuk dirubah menjadi perkebunan-perkebunan skala besar. Dampak utama yang muncul adalah kerusakan hutan. Menurut hasil interpretasi Badan Planologi Kehutanan tahun 2003, kerusakan hutan dan lahan di Indonesia baik di dalam dan di luar kawasan hutan mencapai 56 juta

ha, dengan laju degradasi sebesar 1,6 juta ha pertahun. Meski Departemen Kehutanan juga melakukan reboisasi, akan tetapi sangat kecil dampaknya untuk rehabilitasi hutan. Sampai tahun 2002 misalnya Departemen Kehutanan telah melakukan 50.000-70.000 ha pertahun. Angka ini jelas sangat kecil jika dibandingkan dengan laju degradasi hutan. Berbeda dengan data di atas, Bakornas PB menyatakan setiap tahunnya, Indonesia kehilangan 3,5 juta hektar hutan alam akibat penebangan yang merusak, yang dilakukan baik secara legal maupun ilegal. Kerusakan hutan dan ekosistem mengakibatkan peningkatan kerentanan wilayah-wilayah tertentu terhadap bencana seperti banjir dan longsor.

Illegal logging di Indonesia dilakukan dalam berbagai bentuk dan taktik sehingga sulit untuk diidentifikasi atau dilacak. Perbedaan pandangan atau belum adanya kesamaan persepsi dalam pemahaman *illegal logging* menyebabkan beragamnya taksiran terhadap besarnya dampak *illegal logging*. Belum adanya kesepahaman tentang definisi kayu legal dan belum adanya standar data hutan yang disepakati bersama akan memberi peluang terhadap pemanfaatan kayu secara ilegal karena masih terdapatnya kesenjangan (*gap*) dari perbedaan pandangan tersebut. Oleh karenanya, keseragaman pemahaman (persepsi yang sama) multi pihak tentang definisi kayu legal merupakan hal yang sangat krusial dan penting dan perlu diberikan petunjuk praktis yang jelas, sehingga pembeli (*buyer*) dan konsumen (*consumer*) dapat secara jelas membedakan antara kayu legal dan ilegal. Selain itu, sampai saat ini masih terjadi tumpang tindih dalam hal pemberian izin pemungutan hasil hutan kayu

mulai dari penebangan, pemrosesan sampai pengangkutannya. Hal ini terjadi karena masih terdapatnya kerancuan dan kontradiktif antara aturan pusat dengan yang diterapkan oleh daerah.

Untuk mencegah terjadinya penebangan pohon secara ilegal Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2005 Tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara ilegal Di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Instruksi khusus kepada Bupati dalam instruksi tersebut disebutkan bahwa Bupati/Walikota adalah :

- a. Mencabut atau merevisi Peraturan Daerah/Keputusan Bupati/Keputusan Walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dibidang kehutanan.
- b. Membentuk dan memerintahkan Satuan Tugas Kabupaten/Kota dalam rangka pemberantasan penebangan kayu secara ilegal di kawasan hutan dan peredarannya di wilayahnya melalui operasi preventif dan represif.
- c. Mencabut izin usaha yang berkaitan dengan pemanfaatan hasil hutan kayu yang telah dikeluarkan dan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- d. Mencabut izin usaha industri pengolahan kayu yang memanfaatkan kayu ilegal dan memproses sesuai kewenangannya.
- e. Mengawasi secara lebih intensif kinerja pejabat penerbit dokumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) di wilayahnya.

- f. Mengalokasikan biaya untuk pelaksanaan operasi melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing.
- g. Menerbitkan Peraturan Daerah yang mengatur peredaran kepemilikan dan penggunaan gergaji rantai (*chainsaw*) dan sejenisnya.
- h. Melaporkan pelaksanaan kegiatan pemberantasan penebangan kayu secara ilegal di kawasan hutan dan peredarannya di wilayahnya kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan melalui Gubernur.

Di Kabupaten Tuban dengan luas daratan sebesar 1.858,40 Km² dan kawasan hutan produktif 439,86 km² serta hutan lindung 8,30 km². Kawasan hutan produktif menghasilkan kayu yang dapat ditebang setelah memperoleh izin tebang kayu. Izin tebang kayu akan diproses oleh Dinas Kehutanan Propinsi. Pemerintah mengatur izin tebang kayu ini dengan tujuan untuk mencegah bahaya bagi lingkungan. Pemerintah mengatur izin pengangkutan kayu dengan tujuan untuk mengendalikan aktifitas tertentu. Untuk pengangkutan kayu ini, apabila pemilik kayu akan melewati kawasan hutan negara atau antar wilayah daerah kabupaten/kota harus mengajukan surat PAS. Sedangkan apabila pemilik kayu akan mengangkut kayu dalam wilayah daerah kabupaten/kota yang tidak melewati kawasan hutan negara di wilayah propinsi yang bersangkutan cukup mengajukan surat keterangan mengangkut kayu. Sesuai dengan aturannya permohonan izin akan disertai dengan kewajiban membayar retribusi setelah yang bersangkutan mengajukan permohonan disertai dengan syarat-syarat tertentu, dilakukan pengecekan dan penelitian oleh aparat pemerintah yang bersangkutan terhadap permohonan

izin yang masuk tersebut, baru dikeluarkan keputusan perizinan. Dan sebagaimana yang dikemukakan oleh pakar Hukum Administrasi Negara yaitu Philipus M Hardjon bahwa dalam pembuatan keputusan itu harus selalu diingat tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu berdasarkan hukum yang ada, mengingat asas demokrasi dan keputusan tersebut mempunyai daya guna dan hasil guna.³

Tujuan izin tebang kayu adalah:

1. Memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap kayu-kayu yang diproduksi dari lahan masyarakat/lahan yang dibebani hak atas tanah yang dapat dibuktikan dengan alas titel atau hak atas tanah.
2. Melindungi hak-hak negara atas hasil hutan dan kelestarian hutan.
3. Jaminan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam berusaha dibidang kehutanan

Kayu disebut sah jika kebenaran asal kayu, ijin penebangan, sistem dan prosedur penebangan, administrasi dan okumentasi angkutan, pengolahan, dan perdagangan atau pemindah-tanganannya dapat dibuktikan memenuhi semua ersyaratan legal yang berlaku. erdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh bagaimana Pelaksanaan Izin Penebangan Kayu di Kabupaten Tuban Propinsi Jawa Timur.

³ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, hlm 2-3

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan izin penebangan kayu di Kabupaten Tuban Propinsi Jawa Timur ?
2. Apakah faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan izin penebangan kayu di Kabupaten Tuban Propinsi Jawa Timur ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan izin penebangan kayu di Kabupaten Tuban Propinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan izin penebangan kayu di Kabupaten Tuban Propinsi Jawa Timur.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara
2. Manfaat praktis
Memberikan sumbang saran bagi Pemerintah Kabupaten Tuban dalam pemberian izin penebangan kayu

E. Tinjauan Pustaka

Pemerintah Republik Indonesia dalam Agenda Pembangunan Nasional 2004-2009 menyebutkan bahwa sumber daya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidupnya⁴. Dengan demikian, sumber daya alam memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pertumbuhan ekonomi (*resource based economy*) dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan (*life support system*). Atas dasar fungsi ganda tersebut, sumber daya alam senantiasa harus dikelola secara seimbang untuk menjamin keberlanjutan pembangunan nasional. Penerapan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) di seluruh sektor dan wilayah menjadi prasyarat utama untuk diinternalisasikan ke dalam kebijakan dan peraturan perundangan, terutama dalam mendorong investasi pembangunan jangka menengah (2004-2009).

Prinsip-prinsip tersebut saling sinergis dan melengkapi dengan pengembangan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mendasarkan pada asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas yang mendorong upaya perbaikan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berkaitan dengan agenda pembangunan nasional 2004-2009 tersebut pemerintah menentukan sasaran pembangunan dibidang kehutanan, yaitu:

⁴ Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009, disebutkan 3 (tiga) Agenda Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009, di antaranya: Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai, Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis, dan Mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera

1. Tegaknya hukum, khususnya dalam pemberantasan pembalakan liar (*illegal logging*) dan penyelundupan kayu;
2. Penetapan kawasan hutan dalam tata-ruang seluruh propinsi di Indonesia, setidaknya 30 persen dari luas hutan yang telah ditata-batas;
3. Penyelesaian penetapan kesatuan pengelolaan hutan
Optimalisasi nilai tambah dan manfaat hasil hutan kayu;
4. Meningkatnya hasil hutan non-kayu sebesar 30 persen dari produksi tahun 2004;
5. Bertambahnya hutan tanaman industri (HTI), minimal seluas 5 juta hektar, sebagai basis pengembangan ekonomi-hutan;
6. Konservasi hutan dan rehabilitasi lahan di 282 DAS prioritas untuk menjamin pasokan air dan sistem penopang kehidupan lainnya;
7. Desentralisasi kehutanan melalui pembagian wewenang dan tanggung jawab yang disepakati oleh Pusat dan Daerah;
8. Berkembangnya kemitraan antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari.

Pengertian Hutan berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Selanjutnya ayat (3) menyatakan bahwa

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Izin dalam pengertian luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan hal ini menyangkut tindakan demi kepentingan umum. Di samping itu izin juga dapat dibedakan atas berbagai figur hukum, yang meliputi izin dalam arti sempit, pembebasan / dispensasi dan konsesi. Izin dalam arti sempit adalah izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk; pembebasan /dispensasi adalah pengecualian atas larangan sebagai aturan umum, yang berhubungan erat dengan keadaan-keadaan khusus peristiwa; konsesi adalah izin yang berkaitan dengan usaha yang diperuntukkan untuk kepentingan umum .⁵

Hukum perizinan merupakan bagian dari hukum administrasi. Untuk itu terhadap hukum perizinan akan diterapkan pula sanksi administrasi. Adapun macam dari sanksi dalam hukum administrasi adalah sebagai berikut :

- a. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah) : kewenangan untuk atas biaya pelanggar menyingkirkan, mencegah, melakukan atau mengembalikan

⁵ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, hlm 2-3

pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Penarikan kembali keputusan

Keputusan akan ditarik kembali oleh Pemerintah, apabila :

1. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.

c. Pengenaan denda administratif

Sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang dikarenakan melanggar ketentuan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

d. Pengenaan uang paksa

Sanksi ini dapat untuk mengganti sanksi bestuur dwang apabila secara praktis bestuur dwang sulit dijalankan.

Disamping sanksi-sanksi administrasi sebagaimana tersebut di atas, pelanggaran aturan perizinan juga dapat diberikan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama-sama dengan sanksi administrasi.

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat, sedangkan tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi

tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya. Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit. Adapun tujuan pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab:

- a. Keinginan mengarahkan / mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan)
- b. Keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan)
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar monumen)
- d. Keinginan membagi benda-benda yang sedikit jumlahnya (misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk)

- e. Keinginan untuk menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitasnya (misalnya pengurus organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu)⁶

Izin adalah merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, Individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (UU No. 5 Tahun 1986 Pasal 1 ayat 3) Berdasarkan hal tersebut di atas, maka izin akan selalu berbentuk tertulis dan berisikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Organ pemerintah yang memberikan izin;
2. Siapa yang memperoleh izin;
3. Untuk apa izin digunakan;
4. Alasan yang mendasari pemberiannya;
5. Ketentuan pembatasan dan syarat-syarat;
6. Pemberitahuan tambahan.

Dikarenakan keputusan perizinan adalah termasuk salah satu bentuk perwujudan keputusan tata usaha negara, maka izin adalah juga merupakan norma penutup dari semua norma yuridis yang ada. Hal ini

⁶ Philipus M. Hadjon et al, 1999, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, ,hlm 4-5

dikarenakan lahirnya izin pasti akan didahului dengan adanya norma abstrak terlebih dahulu atau norma yang sifatnya masih umum belum ditunjuk subyeknya, waktunya, tempatnya dan izin akan terletak pada deretan paling akhir dari semua norma abstrak yang mendahuluinya, dan tentang hal yang dituju atau sudah bersifat konkrit, Individual dan final sehingga akan langsung digunakan untuk melakukan aktifitas tertentu.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Tuban Jawa Timur

2. Nara sumber dalam penelitian ini:

- a. Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Tuban
- b. Bidang Penatausahaan Hasil Hutan dan Perlindungan
- c. Polisi Hutan Kabupaten Tuban
- d. Kepala Desa Brangkal Kecamatan Parengan Kabupaten Tuban

3. Metode Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Yaitu dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku literatur, Peraturan Perundang-undangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan izin penebangan kayu di Kabupaten Tuban

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan studi secara:

1) Observasi/pengamatan

Merupakan tehnik pengumpulan data dengan cara peneliti mengadakan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti.

2) Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan kepada nara sumber berdasarkan pedoman yang telah dipersiapkan.

4. Analisis data

Data yang telah terkumpul di analisa secara yuridis kualitatif yaitu data dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.