

**IMPLEMENTASI PASAL 50 AYAT 3 HURUF E, F DAN H Jo PASAL 78
AYAT (5) DAN (7) UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 1999 TENTANG
KEHUTANAN DI PENGADILAN NEGERI NGAWI**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister
Program Studi Ilmu Hukum

Minat Utama : Hukum dan Kebijakan Publik



Oleh :

Henny Lyna Nilandari

NIM. S310508010

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2009

**IMPLEMENTASI PASAL 50 AYAT (3) HURUF E, F DAN H Jo PASAL 78
AYAT (5) DAN (7) UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 1999 TENTANG
KEHUTANAN DI PENGADILAN NEGERI NGAWI**

DISUSUN OLEH :

Henny Lyna Nilandari
NIM : S310508010

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing :

Dewan Pembimbing

Jabatan	Nama	Tanda tangan	Tanggal
1. Pembimbing I	<u>Dr. I Gusti Ayu Ketut RH, SH.,MM</u> NIP. 132 314 332
2. Pembimbing II	<u>Pranoto,S.H.,MH</u> NIP. 131 842 685

Mengetahui :
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Setiono, S.H., M.S.
NIP. 130 345 735

**IMPLEMENTASI PASAL 50 AYAT (3) HURUF E, F DAN H Jo PASAL 78
AYAT (5) DAN (7) UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 1999 TENTANG
KEHUTANAN DI PENGADILAN NEGERI NGAWI**

**DISUSUN OLEH :
HENNY LYNA NILANDARI
NIM: S310508010**

Telah disetujui oleh Tim Penguji :

Jabatan	Nama	Tanda tangan	tanggal
Ketua	Prof.Dr.H.Setiono,SH.,MS		
Sekretaris	Prof.Dr.Jamal Wiwoho, SH.,M.Hum		
Anggota	1.Dr.I Gusti Ayu Ketut RH.SH.,MM		
	2.Pranoto, SH.,MH		

Mengetahui,

Ketua Program Studi Prof.Dr.H.Setiono,S.H.,MS.
Ilmu Hukum NIP.130 345 735

Direktur Program Prof.Drs.Suranto,MSc.,Ph.D.
Pascasarjana NIP.131 472 192

PERNYATAAN

NAMA : HENNY LYNA NILANDARI

NIM : S310508010

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul: ***“IMPLEMENTASI PASAL 50 AYAT (3) HURUF E, F DAN H Jo PASAL 78 AYAT (5) DAN (7) UNDANG -UNDANG NO. 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN DI PENGADILAN NEGERI NGAWI”***, adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tersebut di atas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Surakarta, Juli 2009

Yang Membuat Pernyataan,

Henny Lyna Nilandari

KATA PENGANTAR

Dengan menyebut asma Allah Yang Maha Pengasih Penyayang, serta di iringi rasa syukur kehadiran Illahi Rabbi, sehingga penulis berhasil menyusun tesis dengan judul “Implementasi Pasal 50 ayat (3) huruf e, f dan h jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang -Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi”

Penulisan hukum ini membahas tentang implementasi Penjatuhan Pidana Penjara Menurut Pasal 50 ayat (3) huruf e, f dan h jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang -Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi, serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, serta solusinya.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu baik materiil maupun non materiil sehingga hukum ini dapat diselesaikan, terutama kepada:

1. Direktur Program Pascasarjana, Prof.Drs.Suranto,MSc.,Ph.D;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Moh. Jamin, S.H., M.Hum;
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum, Prof. Dr. H. Setiono, S.H., M.S.;
4. Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum, Dr. Hartiwingsih,S.H., M.Hum;
5. Pembimbing penulisan tesis, Dr. I Gusti Ayu Rahmi H, SH.,MM selaku Pembimbing I, beserta Pranoto,SH.,MH selaku Pembimbing II yang telah menyediakan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan arahan bagi tersusunnya tesis ini;
6. Bapak Ketua Pengadilan Negeri Ngawi, FR. Sunindyo,S.H. yang memberikan ijin penulis untuk mengadakan penelitian di Pengadilan Negeri Ngawi;
7. Bapak Wakil Ketua Pengadilan Negeri Ngawi, Dedi Fardiman,S.H. yang bersedia memberikan keterangan yang dibutuhkan oleh penulis dalam penyusunan tesis;

8. Bapak, Ibu Hakim Pengadilan Negeri Ngawi, Jahuri Efendi,S.H, Agnes Hari Nugraheni,S.H. Frensita Kesuma Twinsani,S.H.
9. Bapak serta Ibu dosen Pengajar yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat kepada penulis selama menempuh studi;
10. Kedua Orang Tua Penulis yang selalu mendukung Penulis untuk menyelesaikan Tesis ini, seseorang yang menjadikan aku kuat dengan perlakuanmu, terima kasih;
11. Teman-teman seperjuangan Andina, Aprilina (teman, sahabat seperjuangan), mbak Aprilia, Angga, mas Chaerul, Pak Gunawan, Hervina, Hani, Junaidi (terima kasih atas semangatnya sebagai ketua kelas yang bijaksana), mbak Rizki, mas Andi, mas Yogi, Bu Ratna (nun jauh di Lampung), mbak Tituk (semoga sukses tesisnya), mas Farhan (semangat !)
12. Teman-teman di bagian Administrasi Pascasarjana, mbak Lely, mas Rino, mbak Dyah, mas Taufiq, mas Yoyok. mas dan mbak perpustakaan fakultas yang setia memberikan bantuan ketika mencari literatur.

Penulis sadar tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu penulis sangat berharap adanya kritik serta saran yang dapat digunakan untuk memperbaiki tesis ini.

Demikian mudah-mudahan penulisan hukum ini, dapat memberikan manfaat bagi kita semua, terutama untuk penulis, akademisi, praktisi serta masyarakat umum.

Surakarta, Juli 2009

Henny Lyna Nilandari

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	vii
HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN	ix
HALAMAN ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi
BAB I	
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. RUMUSAN MASALAH	9
C. TUJUAN PENELITIAN	9
D. MANFAAT PENELITIAN	10
E. LANDASAN TEORI	12
1. Definisi Implementasi	12
2. Teori Bekerjanya Hukum.....	12
3. Teori Kebijakan Publik	15
a. Formulasi Kebijakan Publik	16
b. Implementasi Kebijakan Publik	22
c. Evaluasi Kebijakan Publik	29
4. Teori Pemidanaan	31
5. Hubungan Hukum Dengan Kebijakan Publik	34
6. Teori Ilmu Hukum Perilaku (<i>Behavioral Jurisprudence</i>)	35
7. Pengadilan dan Kebijakan Publik	36
8. Kebebasan Hakim	42
9. Teori Berlakunya Hukum.....	46
10. Penelitian Yang Relevan.....	50
11. Kerangka Berfikir	52

BAB III METODE PENELITIAN	53
A. Jenis Penelitian	53
B. Lokasi Penelitian	55
C. Jenis dan Sumber Data	55
D. Teknik Pengumpulan Data	57
E. Teknik Sampling	58
F. Teknik Analisis Data	58
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	61
A. Implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f, dan g Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi	61
B. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan serta solusinya.....	69
BAB V PENUTUP	79
A. KESIMPULAN	79
B. IMPLIKASI.....	81
C. SARAN	82
DAFTAR PUSTAKA	83

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keterangan Penelitian Di Pengadilan Negeri Ngawi
2. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2000 Pemidanaan Agar Setimpal Dengan Berat Dan Sifat Kejahatannya
3. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Petunjuk Penanganan Tindak Pidana Kehutanan
4. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

ABSTRAK

HENNY LYNA NILANDARI, S310508010, IMPLEMENTASI PASAL 50 AYAT (3) HURUF E, F DAN H Jo PASAL 78 AYAT (5) DAN (7) UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN DI PENGADILAN NEGERI NGAWI, Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta, Penulisan Hukum (Tesis), 2009.

Penulisan hukum ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Pasal 50 ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, serta mencari solusinya.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif dan apabila dilihat dari bentuknya termasuk penelitian evaluatif. Lokasi penelitian adalah di Pengadilan Negeri Ngawi. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu melalui wawancara mendalam (*indepth interview*). Analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Dari penelitian ini diperoleh hasil bahwa Hakim belum mengimplementasikan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f, dan h jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, karena: Hakim Pengadilan Negeri Ngawi masih cenderung lebih mempertimbangkan aspek yuridis dan sosiologis dari Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi serta solusinya: komponen substansi, hakim menjatuhkan sanksi pidana penjara tidak murni mengikuti rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7); komponen struktur, hakim terpengaruh oleh putusan hakim lain yang memutus perkara yang serupa dengan putusan yang ringan; komponen kultur, hakim menggunakan rasa keadilan, tepa selira dan selaras dalam menjatuhkan pidana tidak mengikuti secara murni rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) karena masyarakat Ngawi berada dalam budaya rukun dan selaras penuh toleransi, serta menghargai rasa kemanusiaan, idiom tersebut juga diterapkan dalam penerapan sanksi pidana oleh hakim, sikap dan pola hidup masyarakat Ngawi yang berubah menjadi lebih konsumtif, yang dipicu adanya kebutuhan keluarga yang semakin bertambah. Solusi dari kendala-kendala tersebut adalah. Substansi, perlu adanya revisi UU No. 41 Tahun 1999 dengan menambahkan pasal yang memuat ketentuan mengenai tindak pidana *Illegal Logging* dalam skala kecil, adanya ketentuan mengenai pidana minimum; struktur, Hakim-hakim harus lebih teliti dan terbuka terhadap kasus-kasus yang dihadapi; kultur, hakim diharapkan lebih mempertimbangkan komponen filosofis, yuridis dan sosiologis dan bukan mendasarkan atas budaya masyarakat yang ada, penyuluhan dengan melibatkan berbagai pihak mengenai arti pentingnya kelestarian hutan.

ABSTRACT

HENNY LYNA NILANDARI, S310508010. THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 50, SUB ARTICLE (3) LETTERS E, F, AND H Jo ARTICLE 78 SUB-ARTICLES (5) and (7) of LAW, NUMBER: 41 YEAR 1999 on FORESTRY AT THE DISTRICT COURT of NGAWI. THESIS: the MASTER PROGRAM IN LAW, POSTGRADUATE PROGRAM, SEBEBLAS MARET UNIVERSITY, SURAKARTA, 2009.

The aim of this research is to find out: 1) the implementation of article 50, sub-article (3) letters e, f, and h Jo article 78 sub-article (5) and (7) of the law, number: 41 year 1999 on forestry at the district court of Ngawi; 2) factor that influence the implementation; and the solutions to the problems encountered.

This research is a descriptive evaluative law one. It was conducted at the District court of Ngawi. Data of the research consisted of primary and secondary ones. The data were gathered trough in-depth interview. The data were analyzed qualitatively by using an interactive model of analysis.

The results of the analysis are as follows. 1) The judges have not implemented article 50, sub-article (3) letters e, f and h Jo articles 78 sub-articles (5) and (7) of the law, number: 41 year 1999 on forestry because they tend to consider more on judicial and sociological aspects of law, number 41 year 1999 on forestry. 2) The influential factors of the implementation of imposing the imprisonment punishment are as follows: a) legal substance: the judges when imposing the imprisonment sentence have not purely followed the provisions formulated in article 78, sub-articles (5) and (7): b) legal structure: the judges when imposing the imprisonment sentence have been affected by the verdicts of the other judges towards the same cases with a light punishment; and c) legal culture: the judges still use the conventional principles of justice, harmony, and mutual respect when imposing the imprisonment sentence, or have not purely implemented the provisions of article 78 sub-article (5) and (7) due to the tolerant, and harmonious custom and culture that the community in Ngawi bears. The solutions to the problems encountered are follows: a) legal substance: should be revision to the article of the law number: 41 year 1999 on forestry, there should be article(s) that contain(s) provisions of the criminal act of illegal logging in a small scale and provisions of minimum punishment towards the offenders; b) legal structure the; judges shall be more careful and transparent towards the handled cases; and c) legal culture: the judges are expected to much more consider the philosophical, juridical, and sociological components, and do not base their decision on how important the forest preservation is should be conducted and involve various and related parties.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan-hutan Indonesia memiliki keanekaragaman hayati yang tertinggi di dunia, meskipun luas daratannya hanya 1,3 persen dari luas daratan di permukaan bumi. Kekayaan hayatinya mencapai 11 persen spesies tumbuhan yang terdapat di permukaan bumi. Selain itu, terdapat 10 persen spesies mamalia dari total binatang mamalia bumi, dan 16 persen spesies burung di dunia¹. Sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan salah satu aset utama untuk mendukung terciptanya tujuan utama pembangunan. Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya². Ketersediaan sumber daya alam dan kualitas lingkungan hidup yang baik akan mendukung kesinambungan pembangunan pada saat ini dan di masa yang akan datang.

Dalam rangka pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, masih banyak permasalahan yang belum dapat diatasi secara menyeluruh. Beberapa permasalahan pokok tersebut antara lain rendahnya pemahaman akan pentingnya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkesinambungan. Lemahnya penegakan hukum, disamping kemiskinan akibat krisis ekonomi telah membawa dampak buruk bagi upaya pembangunan sumber daya alam serta

¹ <http://fwi.or.id/publikasi/potret.htm>, diakses, Selasa 23 Maret 2009, 13.00 WIB.

² Penjelasan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup. Hal ini antara lain ditandai oleh tingginya tingkat kerusakan hutan dan lahan sebesar 1,6 juta hektar per tahun³. Kawasan hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional. Untuk itu hutan harus dikelola secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat. Tindak pidana *Illegal Logging* di Indonesia sudah mengakibatkan kerugian trilyunan rupiah, kerusakan hutan, bencana lingkungan dan ekologi. Bencana ini tidak hanya mengancam Indonesia, tetapi juga dunia internasional, sebab hutan kita merupakan paru-paru dunia. Jika hutan hancur maka akan mempercepat bencana pemanasan global sebagai akibat dari mencairnya es di kutub utara⁴. Bencana nyata yang terjadi di Indonesia sendiri sudah terlihat jelas, seperti yang diungkapkan oleh I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, bahwa Perusakan hutan dan lahan yang terjadi karena penebangan liar (*Illegal Logging*) di Jawa, Kalimantan, Sumatera, Papua serta daerah- daerah lainnya telah menimbulkan kekeringan di musim kemarau; banjir dan tanah longsor di musim hujan; serta hilangnya keanekaragaman hayati yang tidak ternilai harganya. Perusakan hutan dan lahan juga disebabkan oleh pembukaan lahan dengan pembakaran yang menyebabkan kebakaran hutan dan usaha pertambangan yang mengabaikan kaidah-kaidah pelestarian fungsi lingkungan hidup⁵.

Sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan bidang kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan

³ <http://www.bappenas.go.id>, diakses, Jum'at 6 Maret 2009, 14.00 WIB.

⁴ <http://gagasanhukum.wordpress.com/2008/08/07/kelemahan-uu-kehutanan/>, diakses hari Minggu tanggal 14 Februari 2009, pukul 18.30 WIB.

⁵ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, *Krisis Air, Illegal Logging, Dan Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Yustisia Edisi Nomor 69 Sept. - Desember 2006, hal.44 - 50

semangat kerakyatan, keadilan dan berkelanjutan dengan berdasar asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan akhlak mulia dan rasa tanggung jawab. Penguasaan hutan oleh negara bukan kepemilikan tetapi negara memberi wewenang pada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Isu *Illegal logging* bukan hanya ada di Indonesia, namun juga di negara – negara di luar Indonesia, *Illegal logging is a problem of global proportions and far-reaching consequences, destroying forests, depriving wildlife of habitat, disrupting communities, and costing governments an estimated US\$15 billion in lost revenue annually. However, we need to acknowledge that it is riddled with incentives, in terms of personal gain for corrupt companies and officials, basic livelihood options in the face of few other alternatives for some local communities, and lower prices for consumers who pay less for illegal timber products*⁶ (*Illegal Logging* adalah masalah global dan proporsi sampai jauh konsekuensi, merusak hutan, merusak habitat satwa liar, mengganggu masyarakat, pemerintah dan biaya yang diperkirakan 15 miliar US Dollar pada kehilangan pendapatan per tahun. Namun, kita harus mengetahui bahwa teka – teki dengan insentif, dari segi keuntungan pribadi untuk perusahaan dan pejabat korup, dasar mata pencaharian pilihan di muka beberapa alternatif lain untuk beberapa komunitas lokal, dan menurunkan harga bagi konsumen yang membayar lebih sedikit untuk produk kayu ilegal)

Usaha penanggulangan *Illegal Logging* ternyata juga dilakukan oleh negara – negara yang menghadapi masalah yang sama. Sebagai contoh.

*Every year, Papua New Guinea (PNG) loses an area of old-growth forest about the size of the Australian Capital Territory. In the past 15 years alone, PNG has lost about four million hectares of primary forests, or about 13,4 per cent of the forest in 1990, according to United Nation food and Agriculture Organization. That's an area twice as large as Kakadu*⁷. (setiap tahun, Papua New Gini, kehilangan area hutan kira-kira seluas ibu kota Australia. Lima belas tahun lampau PNG telah kehilangan

⁶ The IUCN/WWF Forest Conservation Newsletter, Desember 2006, hal.1

⁷ Charles Berber, *Habitat Australia*, January 2007, hal.12

jutaan hektar hutan utamanya, atau kira-kira 13,4 persen dari hutan pada tahun 1990, berdasarkan Organisasi PBB yang mengurus bidang makanan dan pertanian Perserikatan Bangsa-bangsa. Luas tersebut dua kali luas Kakadu)

*“The European Union, which is a major consumer of timber products, is drawing up a process and a package of measures to combat the growing problem of Illegal Logging and related trade. The principal objective is to improve governance in timber-producing countries and to set up voluntary partnerships with them so that only legally harvested timber enters the EU”*⁸(Uni Eropa, yang merupakan konsumen utama dari produk kayu, menggambarkan suatu proses dan sebuah paket tindakan untuk memerangi masalah yang berkembang yang terkait dengan pembalakan liar dan perdagangan. Tujuan utama adalah untuk meningkatkan pemerintah negara penghasil kayu dan mengatur kemitraan dengan sukarela mereka sehingga hanya hukum panen kayu memasuki Uni Eropa). Rusia pun tak mau ketinggalan dalam usaha melawan *Illegal Logging*, *“By 2011 there will be a unified information system in operation in Russia for controlling timber circulation that may help the government combat Illegal Logging, according to a report in “Russian Forestry Review” magazine. The new system was announced by Valery Roshchupkin, head of the Russian Ministry of Natural Resource’s Federal Agency for Forestry, or Rosleskhoz, at a meeting of the Interdepartmental Commission on Prevention of Illegal Timber Circulation. The second program developed by the commission is the introduction of compulsory accounting of timber at entry and exit of wood processing plants”*⁹(Mulai 2011 akan ada penyatuan sistem informasi operasi di Rusia untuk mengendalikan peredaran kayu yang dapat membantu pemerintah memberantas *Illegal Logging*, menurut laporan pada majalah *“Russian Forestry Review”*. Sistem baru yang diumumkan oleh Valery Roshchupkin, kepala Departemen Sumber Daya Alam dari Federal Dinas Kehutanan Rusia, atau Rosleskhoz, pada pertemuan antar dari Komisi Pencegahan dari Sirkulasi Kayu Ilegal. Kedua program ini dikembangkan oleh komisi adalah berlakunya wajib akuntansi kayu yang masuk dan keluar dari kayu olahan tanaman).

*“Congress took aim at Illegal Logging as part of the farm Bill it passed in mid- May”*¹⁰ (Kongres itu bertujuan pada pembalakan liar sebagai bagian dari usaha tani RUU itu disahkan pada pertengahan Mei). Namun tak jarang, upaya pemerintah tersebut mengalami kendala, seperti yang dialami oleh Brazil, *Brazil battles Illegal Logging wood demand remains high although Brazil is working harder to stem illegal logging in its Amazon forest, its environmental protection agency remains*

⁸ Jessica Lawrence, *European Community Official Journal* L 347, 30.12.2005
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12528.htm>

⁹ [Enviromentnewsservices.com](http://environmentnewsservices.com)

¹⁰ *Wood & Wood Product*, Juli 2008, hal. 16

*understaffed. Demand for tropical woods remains high, with most of it coming from Brazilians not overseas consumers*¹¹ (Brasil berjuang melawan permintaan kayu *Illegal Logging* yang tetap tinggi walaupun Brasil bekerja keras untuk memberantas *Illegal Logging* di hutan Amazon, dan badan perlindungan lingkungan masih kekurangan tenaga. Permintaan kayu tropis tetap tinggi, dengan kebanyakan berasal dari masyarakat Brazil bukan dari konsumen luar negeri.)

Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang - Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang hendak menempatkan hutan sebagai modal pembangunan nasional yang memiliki manfaat nyata¹². Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur sanksi pidana bagi pelaku pembalakan liar (*Illegal Logging*) dalam peradilan pidana. Sistem peradilan pidana sebagai salah satu sistem sosial bertujuan melakukan rehabilitasi terhadap pelaku tindak pidana, pengendalian dan penekanan tindak pidana serta memberikan kesejahteraan sosial, namun berbeda dengan sistem sosial lainnya, cara mencapai kesejahteraan tersebut dilakukan dengan memproduksi sesuatu yang bersifat ketidak-sejahteraan antara lain dapat berupa perampasan kemerdekaan, stigmatisasi, perampasan harta benda bahkan kadang-kadang perampasan nyawa manusia atau di beberapa negara berupa derita fisik.

Dalam rangka melindungi kerusakan hutan akibat *Illegal Logging*, diatur ancaman hukum yang berat terhadap pelaku *Illegal Logging* dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dipertegas dengan kebijakan publik Mahkamah Agung RI dalam SEMA No. I Tahun 2000 tentang Pemidanaan Agar Setimpal Dengan Berat dan Sifat Kejahatan Jo SEMA No. I Tahun 2008 tentang Petunjuk Penanganan Perkara Tindak Pidana Kehutanan. Meskipun itikad untuk melindungi hutan dari kerusakan yang semakin parah telah dicanangkan

¹¹ *Wood Technology*, Maret / April 2000,hal 20

¹² Suhartanto, *Suatu Tinjauan Terhadap Pembalakan Liar/Illegal Logging dalam Perspektif Sosiologis*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun ke-XXII, No. 255, Februari 2007, hlm. 114-115.

dan dijamin dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan dalam SEMA, namun dalam ternyata praktek putusan Hakim di Pengadilan Negeri Ngawi, sebagai konsep hukum yang ketiga yaitu hukum sebagai apa yang *in concreto* diputuskan oleh Hakim (sebagai *court behaviour*), menunjukkan fenomena yang cenderung bertentangan dengan ancaman hukuman yang berat tersebut. Selama ini penjatuhan pidana atau penerapan sanksi pidana penjara terhadap pelaku *Illegal Logging* di Pengadilan Negeri Ngawi relatif cukup ringan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Ngawi antara lain:

1. Putusan No. 296/Pid.B/2008/PN Ngawi

Dengan isi putusan:

Kejahatan : menyimpan hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah.

Pasal : 50 Ayat (3) huruf f Jo Pasal 78 Ayat (5)

Penjara : 4 bulan 15 hari dan denda seratus ribu rupiah
Subsidiar kurungan 1 bulan

2. Putusan No. 295/Pid.B/2008/PN Ngawi

Dengan isi putusan:

Kejahatan : mengangkut hasil hutan tanpa dilengkapi SKSHH

Pasal : 50 Ayat (3) huruf h jo Pasal 78 ayat (7)

Penjara : 1 tahun 4 bulan dan denda seratus lima puluh ribu rupiah

3. Putusan No. 249/Pid.B/2008/PN Ngawi

Dengan isi putusan:

Kejahatan : memungut hasil hutan tanpa memiliki ijin dari pejabat yang berwenang

Pasal : 50 Ayat (3) huruf e jo Pasal 78 Ayat (5)

Penjara : 5 bulan dan denda seratus ribu rupiah
subsidiar 1 bulan

Putusan tersebut jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, maka akan terlihat ketidaksesuaian.

Pasal 50 Ayat (3) Setiap Orang dilarang:

Huruf e : menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang;

Huruf f : menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah;

Huruf h : mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama – sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan;

Pasal 78 Ayat (5) dan (7)

Ayat (5)

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Ayat (4) atau Pasal 50 Ayat (3) huruf g, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)

Ayat (7)

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf h, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah)

Apabila ditinjau dari kekuasaan kehakiman (*Independence Of Judiciary*), putusan Hakim yang ringan tersebut masih berada dalam koridor kebebasan hakim dalam memutus perkara sesuai dengan

pertimbangan hukum dan rasa keadilannya, namun apabila pidana penjara yang dijatuhkan dibandingkan dengan ancaman pidana yang tercantum dalam Undang-Undang maka terdapat kesenjangan antara maksud/filosofis dari aturan dalam Undang-Undang dengan kenyataan yang ada yaitu putusan Hakim.

Dalam konsideran Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, telah dijelaskan mengenai landasan filosofis penyusunan Undang-Undang No. 41 tentang Kehutanan yaitu. “Bahwa hutan, sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang, Bahwa hutan, sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya, oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat ”. Sedangkan dalam penjelasan Undang-Undang disebutkan; Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya wajib disyukuri. Karunia yang diberikannya-Nya, dipandang sebagai amanah, karenanya hutan harus diurus dan dimanfaatkan dengan akhlak mulia dalam rangka beribadah, sebagai perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Untuk memenuhi tujuan filosofis/maksud, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dirancang untuk menanggulangi pelaku tindak pidana *Illegal Logging* dengan ancaman hukuman yang berat. Tetapi ternyata hukuman yang dijatuhkan oleh hakim Pengadilan Negeri Ngawi sangatlah ringan. Oleh karena itu penulis tertarik untuk membahas: “Implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, agar pembahasan dalam tesis ini lebih fokus maka penulis akan membatasi pembahasan pada rumusan masalah sebagai berikut.

1. Mengapa implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi belum sesuai ?
2. Faktor – faktor apakah yang mempengaruhi implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi serta bagaimana solusinya ?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui penyebab Implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU

No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi belum sesuai.

- b. Untuk mengetahui faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi, serta solusinya.

2. Tujuan Subjektif

- a. Untuk memperoleh data dan informasi sebagai bahan utama dalam menyusun karya ilmiah guna memenuhi persyaratan yang diwajibkan dalam meraih gelar Magister di bidang Ilmu Hukum Konsentrasi Kebijakan Publik pada Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta;
- b. Untuk menambah, memperluas, mengembangkan pengetahuan dan pengalaman penulis serta pemahaman aspek hukum, selain itu untuk memberikan masukan kepada pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Merupakan salah satu sarana untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan tesis guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar Magister di bidang Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum dan Kebijakan Publik pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta;
- b. Untuk memberi sumbangan pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, khususnya hukum kebijakan publik dalam rangka pembinaan hukum nasional berkaitan dengan hukum pidana di Indonesia,

terutama mengenai implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke masyarakat;
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah, aparat penegak hukum dan semua pihak yang terkait. Di samping memberi alternatif rekomendasi yang sesuai dengan situasi dan kondisi di lapangan, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi literatur yang berguna bagi pengetahuan masyarakat.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Definisi Implementasi

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia¹³, Implementasi berarti: 1) pelaksanaan, 2) penerapan. Sedangkan menurut Webster¹⁴: *to implement, to provide the means for carrying out, to give practical effect to* (mengimplementasikan, menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Artinya, implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan biasanya dalam bentuk undang–undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, dekrit presiden dan lain – lain.

B. Teori Bekerjanya Hukum

Suatu peraturan dibuat atau dikeluarkan tentunya berisi harapan–harapan yang hendaknya dilakukan oleh subyek hukum sebagai pemegang peran. Namun, bekerjanya harapan itu tidak ditentukan hanya oleh kehadiran peraturan itu sendiri, melainkan juga oleh beberapa faktor lain. Faktor–faktor yang turut menentukan bagaimana respons yang akan diberikan oleh pemegang peran, antara lain: (1) sanksi–sanksi yang terdapat di dalamnya, (2) aktivitas dari lembaga pelaksana hukum, dan (3) seluruh kekuatan–kekuatan sosial, politik dan lain–lainnya yang bekerja atas diri pemegang peranan itu. Perubahan–perubahan itu pun juga disebabkan oleh berbagai reaksi yang ditimbulkan oleh pemegang peran terhadap pembuat undang–undang dan birokrasi. Demikian pula sebaliknya, komponen birokrasi juga memberikan umpan balik terhadap pembuat undang–undang maupun pihak pemegang peran¹⁵.

¹³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa DEPDIKBUD, Graha Pustaka, Jakarta, hal. 319

¹⁴ Jamal Wiwoho, *Bahan Kuliah Hukum dan Kebijakan Publik S2*, UNS

¹⁵ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005. hal. 15 -16

Hukum dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M Friedman, bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur:

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan – bahan hukum secara teratur.
2. Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan–peraturan, keputusan–keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultural yaitu terdiri atas nilai–nilai dan sikap–sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat¹⁶.

Secara singkat menurut L.M.Friedman, cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu sebagai berikut.

1. Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin;
2. Subtansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu;
3. Kultur hukum adalah apa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan¹⁷.

¹⁶ *Ibid.* hal.30

¹⁷ Friedman, *The Legal System*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal.39

Lon L. Fuller dalam Esmi Warassih berpendapat, bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem maka harus dicermati apakah ia memenuhi delapan (8) *principles of legality* berikut ini.

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut;
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-ubah;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari – hari¹⁸.

Hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan dimana ia berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidak cocokkan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in the books* dan *law in action*. Selanjutnya apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan, maka proses itu selalu melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum, serta juga masyarakatnya. Masing-masing komponen ingin mengembangkan nilai-nilai yang ada di lingkungan yang sarat dengan pengaruh faktor-faktor non-hukum lainnya¹⁹.

Paul dan Dias dalam Esmi Warassih mengajukan 5 syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu.

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;

¹⁸ *Op Cit*, hal.31

¹⁹ *Ibid*, hal.83

4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa;
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif²⁰.

C. Teori Kebijakan Publik

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. Carl Friedrich, dalam Solichin, yang menyatakan bahwa kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan²¹.

Kebijakan publik berasal dari bahasa asing "*Public Policy*". Kata "*policy*" ada yang menterjemahkan menjadi "kebijakan" dan ada juga yang menterjemahkan sebagai "kebijaksanaan". Sedangkan ada beberapa ahli yang memberikan pengertian mengenai kebijakan publik.

Menurut Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*public policy is whatever government choose to do or not to do*"²², kebijakan publik menurut Thomas R Dye ini mengandung dua makna bahwa; (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Berbeda lagi dengan yang diungkapkan oleh James A

²⁰ *Ibid*, hal.105

²¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008. hal.2

²² *Ibid*, hal.2

Anderson, kebijakan mengarah ke kebijakan negara, yaitu serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu²³.

Implikasi kebijakan publik adalah sebagai berikut.

- a. bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk-bentuk teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata;
- c. kebijakan publik harus memiliki tujuan dan dampak-dampak baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu;
- d. pada akhirnya segala proses yang ada adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat²⁴.

Ada tiga alasan mempelajari kebijakan negara menurut Anderson dan Thomas R. Dye dalam Solichin.

1. Dilihat dari sudut alasan ilmiah (*scientific reason*)
Kebijakan negara dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat dan asal mula kebijakan negara berikut proses – proses yang mengantarkan perkembangannya, serta akibat – akibatnya pada masyarakat.
2. Dilihat dari sudut alasan profesional (*profesional reason*)
Studi kebijakan negara dimaksudkan untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan negara guna memecahkan masalah – masalah sosial sehari – hari. Sehubungan dengan ini, terkandung suatu pemikiran bahwa apabila kita mengetahui tentang faktor–faktor yang membentuk kebijaksanaan negara, atau akibat–akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan–kebijakan tertentu, maka wajar jika kita dapat memberikan suatu sumbangan yang berupa nasehat yang

²³ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal.14

²⁴ Setiono, *Hukum dan Kebijakan Publik* dalam bahan kuliah matrikulasi, Pascasarjana FH UNS, Surakarta, 2008, hal. 3

bermanfaat agar bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak sedemikian rupa guna mencapai tujuan mereka.

3. Dilihat dari sudut alasan politis (*Political Reason*)

Mempelajari kebijakan negara pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat, guna mencapai tujuan yang tepat pula. Dengan kata lain, studi kebijakan negara dalam hal ini dimaksudkan untuk menyempurnakan kebijakan negara yang dibuat oleh pemerintah²⁵.

1. Formulasi Kebijakan Publik

Paine dan Neumes dalam Budi Winarno, menawarkan suatu model perumusan kebijakan yang merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton²⁶. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembentukan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes model ini, disusun hanya berasal dari sudut pandang para pembuat kebijakan.

Menurut model sistem, kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan–tuntutan yang timbul dari lingkungan²⁷ yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas–batas sistem politik. Kekuatan–kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan–masukan (*inputs*) bagi sistem politik sedangkan hasil–hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik

²⁵ *Ibid*, hal. 12 - 13

²⁶ Paine dan Naumes, *op., cit.*, hlm. 47 - 49. lihat juga pembahasan James Anderson mengenai teori pembuatan keputusan. Menurut Anderson, teori pembuatan keputusan terdiri atas tiga bentuk, yakni teori rasional komprehensif, teori inkremental, dan teori pengamatan campuran (*mixed scanning*) dari Etzioni. Di sini sebagai teori dan bukan sebagai model. Sesuatu yang secara konseptual berbeda karena pada dasarnya teori mempunyai tingkatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan model. Lihat kembali pembahasan model pada bab terdahulu ketika kita mendiskusikan model analisis kebijakan publik.

²⁷ David Easton. *A System Analysis of Political Life*. 1965. New York: Wiley. Beberapa ahli memodifikasi teori yang dikemukakan oleh Easton untuk mengkaji kebijakan publik, seperti yang dilakukan oleh Thomas Dye dan juga Paine dan Naumes. Lihat juga misalnya pembahasan yang dilakukan oleh Lester dan Stewart dalam *Public Policy: An Evolutionary Approach*, (Second Edition, Wadsworth: Australia, 2000). Pembahasan model – model dalam pembuatan kebijakan ini sebenarnya merujuk pada tulisan Lester dan Stewart, khususnya ketika mereka membahas pembentukan kebijakan publik.

yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan–tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik²⁸.

Menurut Dye dalam Budi Winarno teori sistem bagi studi kebijakan publik dapat diringkas sebagai berikut.

1. Dimensi–dimensi penting apa dari lingkungan yang menggerakkan tuntutan – tuntutan pada sistem politik ?
2. Karakteristik–karakteristik penting apa dari sistem politik yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan – tuntutan menjadi kebijakan publik dan mempertahankan diri dalam suatu kurun waktu ?
3. Bagaimana *inputs* lingkungan mempengaruhi karakter sistem politik ?
4. Bagaimana karakteristik–karakteristik sistem politik mempengaruhi isi (*content*) kebijakan publik ?
5. Bagaimana *inputs* lingkungan mempengaruhi isi kebijakan publik ?
6. Bagaimana kebijakan publik mempengaruhi melalui umpan balik lingkungan dan karakter sistem politik ?²⁹.

Model rasional komperhensif

Model ini merupakan model pembentukan kebijakan yang paling terkenal dan juga yang paling luas diterima di kalangan para pengkaji kebijakan publik.

Pada dasarnya model ini terdiri atas beberapa elemen, yaitu:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah – masalah yang lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah – masalah yang lain;
2. Tujuan–tujuan, nilai–nilai atau sasaran–sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya;
3. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki;

²⁸ Budi Winarno. *Kebijakan Publik teori dan proses*, Medpress, Yogyakarta, 2008. hal.94-

²⁹ *Ibid* .,hal.100

4. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti;
5. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (*intended goal*)³⁰.

Model kepuasan

Menurut Herbert Simon dalam Budi Winarno, asumsi-asumsi pokok dari model ini adalah bahwa pencarian alternatif-alternatif harus melalui beberapa tahap berikut: *pertama*, pencarian alternatif-alternatif didasarkan pada preseden dan mengevaluasinya sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan. *Kedua* jika tidak ada alternatif yang muncul, alternatif-alternatif baru dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang secara berbeda memuaskan.

Kekuatan utama dari model ini terletak pada pandangannya yang realistik dan didasarkan pada aspek-aspek sosio-psikologis dari teori organisasi. Tampaknya, dalam perkembangan kebijakan publik sekarang, para pembentuk kebijakan publik tidak berupaya keras memperbaiki pembentukan kebijakan mereka di luar apa yang mereka pandang memuaskan. Perilaku para pembuat keputusan bertindak dalam suatu cara memuaskan barangkali telah menjadi karakteristik oleh tidak adanya inovasi, imajinasi, dan kreativitas dalam mencari sarana yang lebih dinamis untuk mengoptimalkan hasil kerja kebijakan³¹.

³⁰ *Ibid*, Budi Winarno, hal.100 - 101

³¹ *Ibid*, hal.105

Model penambahan (*the incremental model*)

Kritik terhadap model rasional komperhensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena model ini berangkat dari kritik terhadap model rasional komperhensif, maka ia berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komperhensif. Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan.

Menurut Lindblom dalam Budi winarno, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

1. Pemilihan tujuan – tujuan atau sasaran – sasaran dan analisis – analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain;
2. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif – laternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada;
3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja;
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian – penyesuaian sarana – tujuan dan tujuan – sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan;
5. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap “tepat”. Pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik adalah bahwa persetujuan terhadap berbagai macam analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan

bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati;

6. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan³².

Model pengamatan campuran (*mixed scanning*)

Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara model rasional komperhensif dan model inkremental dengan menyarankan penggunaan *mixed scanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental. Menurutnya, keputusan yang dibuat para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok – kelompok yang paling kuat dan terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan – kebijakan jangka pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar³³.

Model kualitatif optimal

Model kualitatif optimal pembuatan kebijakan publik dikemukakan oleh Yehezkel Dror dan dijelaskan secara rinci dalam buku-bukunya, *Public Policy making Reexamined*. Dror menanggapi secara komperhensif terhadap kebutuhan untuk mengembangkan suatu model yang secara khusus dirancang untuk mempelajari kebijakan publik, dan mencoba untuk menganalisa karakteristik-karakteristik utama pembentukan kebijakan publik dengan mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dan kekuatan-

³² *Ibid*, hal.108

³³ *Ibid*, hal.113

kekuatan pokok dari model-model pembentukan kebijakan normatif yang ada. Model optimal yang dikembangkan Dror, dirancang untuk mengoreksi kelemahan-kelemahan model-model pembentukan kebijakan dan untuk memberikan pedoman – pedoman inovatif bagi pembentukan kebijakan kualitatif³⁴.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Membicarakan keterkaitan antara hukum dan kebijaksanaan publik akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan. Kegiatan implementasi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari *policy making*³⁵. Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik propinsi maupun tingkat kabupaten. Setiap jenjang pelaksanaan pun masih membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan untuk memberikan penjabaran lebih lanjut. Apabila sarana yang dipilih adalah hukum sebagai suatu proses pembentukan kebijaksanaan publik, maka faktor-faktor non-hukum akan selalu memberikan pengaruhnya dalam proses pelaksanaannya.

Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Soerjono Soekanto, asas-asas yang mempengaruhi agar undang-undang mencapai tujuannya, sehingga efektif adalah.

1. Undang-undang tidak berlaku surut; artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun

³⁴ *Ibid*, hal.115

³⁵ Dikutip Esmi Warassih dari Hoogwood W. Brian and Lewis Gunn, *Policy Analysis for the real World*, oxford University Press.1984.

bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut;

4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dulu berlaku di mana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang – undang tersebut;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya undang – undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu³⁶.

Hukum yang didorong berlaku tanpa terkecuali umumnya dilandasi nilai kepastian hukum. Menurut Gustav Radbruch tahun 1961 dalam Ronny ada tiga nilai dasar hukum, yaitu; keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Sekalipun ketiganya merupakan nilai dasar dari hukum, namun antara mereka terdapat suatu *Sannungsverhaltnis*, suatu ketegangan satu sama lain³⁷.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Solichin, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha

³⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor – Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983 hal. 12 - 13

³⁷ Ronny Rahman Nitibaskara, *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*. PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006. hal. 59

untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian – kejadian³⁸.

Berikutnya Mazmanian dan Sabatier telah merumuskan proses implementasi kebijaksanaan negara dengan lebih rinci,yaitu³⁹:

“implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, structures the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions)of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts---both intended and unintended--- of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute” (implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang–undang, namun dapat pula berbentuk perintah – perintah atau keputusan – keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang – undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan – keputusan tersebut oleh kelompok – kelompok sasaran, dampak nyata --- baik yang dikehendaki atau yang tidak--- dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan – badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan – perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan – perbaikan) terhadap undang – undang/peraturan yang bersangkutan.)

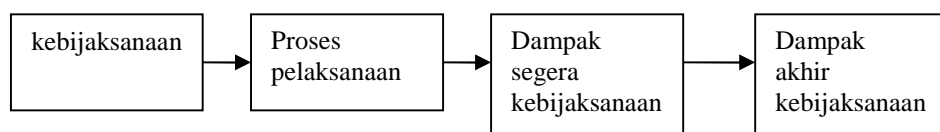
Maarse dalam Bambang Sunggono menyebutkan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan–tujuan tertentu dengan sarana–sarana tertentu dan

³⁸ Solichin Abdul Wahab, *analisis Kebijaksanaan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008. hal.65

³⁹ *Ibid*, Solichin Abdul Wahab, hal.69

dalam urutan waktu tertentu. Dengan demikian, yang diperlukan dalam implementasi kebijaksanaan ini adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Lewis dan Brian dalam Bambang Sunggono mengungkapkan, dalam pengertian yang lain, implementasi merupakan “*is seen essentially as a technical or managerial problems*”. Berpijak pada pengertian ini, maka aspek teknis atau manajemen (dalam suatu organisasi) merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan dalam kebijaksanaan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijaksanaan publik telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijaksanaan tersebut⁴⁰.

Implementasi kebijaksanaan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah. Di samping itu, setiap pelaksanaan kebijaksanaan publik masih memerlukan pembentukan kebijaksanaan dalam wujud peraturan perundang-undangan. Suatu proses implementasi menurut William dan Elmore dalam Bambang Sunggono, dapat digambarkan secara skematis seperti berikut ini.



Dalam implementasi kebijaksanaan publik biasanya terpaut sejumlah aktor pelaksana dalam berbagai kedudukan. Para pelaksana kebijaksanaan adalah para aktor yang satu dengan yang lain cara dibebankan dengan penggunaan sarana. Organisasi

⁴⁰ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.137

pelaksana meliputi keseluruhan para aktor pelaksana dan pembagian tugas mereka masing – masing. Dalam analisis tentang implementasi kebijaksanaan publik sering sangat penting untuk memberikan perhatian yang lebih khusus kepada peran dari kelompok–kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bertindak sebagai wakil dari pelaksana atau obyek kebijaksanaan. Kelompok–kelompok ini sering memainkan peran yang sangat penting bukan saja pada waktu pembentukan kebijaksanaan, tetapi juga pada waktu implementasinya.

Dalam rangka mencapai tujuan–tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijaksanaan publik, para pelaksana kebijaksanaan sebenarnya dihadapkan pada dua permasalahan, yaitu yang berkaitan dengan “lingkungan interaksi program” dan “administrasi program”. Untuk itu, para pelaksana pertama–tama harus memusatkan perhatiannya pada problematika bagaimana mencapai konsistensi tujuan–tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan, misalnya mereka harus berusaha untuk mendapatkan dukungan dari para elit politik, atau dari pihak–pihak yang diharapkan menerima manfaat dari program tersebut, dan sebagainya. Selanjutnya, para pelaksana tersebut harus mampu mengubah sikap menentang dari pihak–pihak yang merasa dirugikan oleh adanya suatu program, menjadi sikap yang menerima terhadapnya, serta mereka harus tetap waspada terhadap pihak–pihak yang merasa diabaikan oleh program tersebut akan tetapi tetap bersikeras untuk turut memperoleh manfaatnya, khususnya terhadap usaha–usaha yang mungkin mereka lakukan untuk menghambatnya⁴¹.

Aspek lain yang harus kita perhatikan dalam rangka mencapai tujuan–tujuan kebijaksanaan publik adalah daya tanggap (*responsiveness*). Jadi idealnya, lembaga – lembaga (pelayanan)

⁴¹ *Ibid*, hal.141

publik (semisal birokrasi) harus tanggap terhadap perkembangan dan kebutuhan dari pihak-pihak yang mereka butuhkan/harapkan menerima manfaat sebagai upaya untuk melayaninya sebaik mungkin. Tanpa sikap yang demikian, maka pejabat-pejabat pemerintah akan kurang mempunyai informasi yang memadai untuk mengevaluasi prestasi dan keberhasilan suatu program⁴².

Suatu kebijaksanaan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota – anggota masyarakat. Dengan perkataan lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian, apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijaksanaan publik menjadi tidak efektif.

Kekurangefektifan implementasi kebijaksanaan publik juga disebabkan karena kurangnya peran para aktor pelaksana (dan badan-badan pemerintahan) dalam implementasi kebijaksanaan publik, disamping itu, juga karena masih lemahnya (kurangnya) mereka dalam menyebarluaskan kebijaksanaan publik-kebijaksanaan publik baru kepada warga masyarakat. Di samping itu, kiranya perlu untuk diketahui pula tentang pentingnya anggota masyarakat untuk mengetahui dan melaksanakan kebijaksanaan publik. Tentang hal ini, Anderson menjelaskan sebab-sebab anggota masyarakat untuk mengetahui dan melaksanakan suatu kebijaksanaan publik, sebagai berikut.

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijaksanaan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijaksanaan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;

⁴² *Ibid*, hal. 142

4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai (bermanfaat) dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi–sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan;
6. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan–kebijaksanaan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya⁴³.

Anderson dalam Bambang Sunggono juga menguraikan faktor–faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu.

1. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang–undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu–individu;
2. Karena keanggotaan seseorang dalam suatu kelompok atau perkumpulan, di mana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum atau keinginan pemerintah;
3. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat di antara anggota masyarakat, yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
4. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang (mungkin) saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
5. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok–kelompok tertentu dalam masyarakat⁴⁴.

⁴³ *ibid*, hal. 144

⁴⁴ *Ibid*. hlm. 144

3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan. Sebagai salah satu aktivitas fungsional, suatu evaluasi kebijaksanaan tidak hanya dilaksanakan dengan mengikuti aktivitas–aktivitas kebijaksanaan sebelumnya, yaitu persetujuan dan pengesahan, serta pelaksanaan kebijaksanaan, akan tetapi dapat dilakukan pada seluruh aktivitas–aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijaksanaan.

Tujuan evaluasi kebijaksanaan ditentukan oleh aspek kebijaksanaan yang hendak dinilai. Yang menjadi ciri dari (penyelidikan) evaluasi adalah bahwa ia melalui jalan ilmiah mencoba mendapat pengetahuan tentang penilaian isi, terjadinya, dan/atau hasil suatu kebijaksanaan, jalannya suatu proses kebijaksanaan atau dari aktivitas–aktivitas lainnya. Dengan demikian, evaluasi juga meliputi (mengenai) dampak dari hasil dari program–program kebijaksanaan. Berkaitan dengan hal ini, Charles O. Jones dalam Bambang Sunggono menyatakan bahwa evaluasi kebijaksanaan merupakan⁴⁵:

“... an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis”

Evaluasi kebijaksanaan publik (dalam praktiknya) banyak dilakukan untuk mengetahui dampak dari kebijaksanaan publik. Dampak yang dimaksudkan di sini adalah dampak yang dikehendaki oleh suatu kebijaksanaan publik, artinya dampak tersebut sesuai dengan tujuan–tujuan yang telah ditetapkan.

Anderson dalam Bambang Sunggono, menguraikan dampak kebijaksanaan publik tersebut dalam beberapa dimensi, yaitu:

1. Dampak kebijaksanaan yang diharapkan dan atau yang tidak diharapkan, baik pada problematikanya maupun pada

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 160

masyarakat. Sasaran kebijaksanaan juga ditentukan dengan jelas. Apabila misalnya sasaran kebijaksanaan adalah memerangi kemiskinan, maka sasaran yang ditujukan adalah kelompok masyarakat miskin, dan dampak yang diharapkan timbul adalah adanya peningkatan pendapatan mereka. Namun demikian, mungkin akan timbul pula dampak yang tidak diharapkan, yaitu adanya sebagian anggota masyarakat yang enggan berusaha untuk memperoleh lapangan pekerjaan karena mereka lebih suka menunggu datangnya bantuan dari pemerintah dengan adanya program kebijaksanaan tersebut;

2. Dampak kebijaksanaan terhadap situasi atau (kelompok) orang yang bukan menjadi sasaran utama dari suatu kebijaksanaan publik. Hal ini biasanya disebut dengan *externalities* atau *spillover effects*. Dampak yang demikian dapat positif maupun negatif;
3. Dampak kebijaksanaan – kebijaksanaan yang dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang maupun yang akan datang;
4. Dampak kebijaksanaan terhadap *direct costs*. Dalam kaitan ini menghitung suatu *economic costs* dari suatu program kebijaksanaan publik relatif lebih mudah apabila dibandingkan dengan menghitung (timbulnya biaya – biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*));
5. Dampak kebijaksanaan terhadap *indirect costs* yang biasanya mengena atau dialami oleh anggota – anggota masyarakat. Seringkali biaya yang seperti ini jarang dievaluasi karena sulitnya untuk menentukan ukurannya, misalnya dampak suatu kebijaksanaan publik yang menyebabkan timbulnya keresahan sosial, kegelisahan masyarakat, dan sebagainya yang

menimpa/terjadi di suatu kelompok masyarakat karena adanya kebijaksanaan penataan kota⁴⁶.

D. Teori Pidana

Tujuan utama hukum pidana adalah ketertiban. Penjatuhan sanksi pidana oleh negara menjadi dasar untuk mencari alasan dan tujuan negara dalam menjalankan haknya dengan melanggar hak pribadi orang.

Adapun tujuan pidana dapat digolongkan menjadi 3, yaitu.

1. Teori Absolut atau teori pembalasan;
2. Teori Relatif atau teori tujuan;
3. Teori Gabungan⁴⁷.

Dasar pembenaran dari penjatuhan pidana menurut teori absolut adalah pembalasan. Negara berhak menjatuhkan pidana karena adanya penyerangan kepentingan hukum oleh pelaku. Penjatuhan pidana yang pada dasarnya penderitaan pada penjahat dibenarkan karena telah membuat penderitaan bagi orang lain, tanpa mempertimbangkan akibat yang timbul dari penjatuhan pidana baik masa depan pelaku maupun masyarakat. Menjatuhkan pidana tidak dimaksudkan untuk mencapai sesuatu yang praktis, melainkan penderitaan bagi pelaku kejahatan. Kejahatan yang melanggar kepentingan hukum berakibat pada timbulnya ketenteraman masyarakat sehingga tindakan pembalasan dalam penjatuhan pidana mempunyai 2 arah, yaitu :

1. Ditujukan pada penjahatnya (sudut subyektif dari pembalasan).
2. Ditujukan untuk memenuhi kepuasan dari perasaan dendam dikalangan masyarakat (sudut obyektif dari pembalasan).

⁴⁶ *Ibid.* hlm. 160

⁴⁷ Adami Chazawi. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Jakarta : PT. Raja Grafindo. 2002. hal. 162 - 163

Pemidanaan menurut teori pembalasan mempunyai maksud memberi efek jera atas pidana yang dijatuhkan sehingga pelaku merasakan derita seimbang dengan kejahatan yang telah dilakukan sehingga diharapkan mampu menciptakan kembali ketertiban dalam masyarakat.

Teori relatif atau tujuan berpangkal pada pemidanaan sebagai alat untuk menegakkan hukum dalam masyarakat. Pidana adalah alat untuk mencegah suatu kejahatan, dengan tujuan terpeliharanya ketertiban masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pidana mempunyai sifat pencegahan, yaitu.

1. Pencegahan umum

Pada teori ini pidana dijatuhkan pada penjahat mempunyai tujuan untuk menakut-nakuti orang lain yang hendak melakukan pelanggaran hukum. Namun teori ini memiliki kelemahan pada residivis karena rasa takut telah hilang, begitu pula pada masyarakat yang belum menjangkau sistem hukum yang berlaku misalnya di desa atau pedalaman.

2. Pencegahan Khusus

Tujuan pidana ini ialah mencegah pelaku kejahatan yang telah dipidana untuk tidak mengulangi kembali kejahatan, dan mencegah seseorang yang berniat buruk dan melakukan niat tersebut secara nyata. Pidana dijatuhkan bukan karena orang berbuat kejahatan melainkan agar tidak melakukan kejahatan. Oleh karena itu dalam pidana harus memiliki sifat menakut-nakuti untuk memberi rasa takut pada orang-orang tertentu. Bilamana rasa takut telah hilang maka pidana hendaknya memiliki sifat memperbaiki

sedangkan bagi penjahat yang tidak bisa lagi diperbaiki maka pidana harus mempunyai sifat membinasakan.⁴⁸

Teori gabungan mendasarkan pada asas pembalasan dan asas pertahanan ketertiban masyarakat. Teori gabungan dapat dibedakan atas :

1. Teori gabungan yang menitikberatkan pada pembalasan, namun tidak boleh melampaui batas apa yang perlu dan cukup untuk mempertahankan ketertiban masyarakat. Penjatuhan pidana mempunyai makna pembalasan dengan maksud untuk melindungi tata tertib hukum.
2. Teori gabungan yang menitikberatkan pada pencegahan umum yang terletak pada ancaman pidana dalam undang-undang, yang apabila tidak cukup kuat dan efektif maka diadakan pencegahan khusus seperti menakuti, memperbaiki, dan membinasakan.⁴⁹

Secara umum hukum pidana berfungsi mengatur dan menyelenggarakan kehidupan masyarakat agar tercipta dan terpelihara ketertiban umum. Secara khusus sebagai hukum publik, hukum pidana berfungsi, yaitu.

1. Melindungi kepentingan hukum dari perbuatan yang menyerang kepentingan hukum;
2. Memberi dasar legitimasi bagi negara dalam rangka menjalankan fungsi perlindungan atas pelbagai kepentingan hukum;
3. Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dalam rangka melaksanakan fungsi perlindungan atas kepentingan hukum.⁵⁰

Hukum pidana melalui ancaman sanksi pidana merupakan suatu alat yang bertujuan preventif dan represif. Fungsi hukum pidana dalam

⁴⁸ Muladi dan Barda Nawawi. *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni. 1992. Hal. 10-16

⁴⁹ Adami Chazawi. *Pelajaran Hukum Pidana Baian I*, Jakarta : PT. Raja Grafindo. 2002. hal. 162-163

⁵⁰ *Op cit.* hal. 15 - 16

menanggulangi kejahatan secara preventif meliputi perlindungan terhadap kepentingan hukum yang diwujudkan melalui pengaturan perbuatan-perbuatan yang dilarang disertai dengan ancaman pidana.

E. Hubungan Hukum Dengan Kebijakan Publik

Terdapat hubungan antara hukum dan kebijakan, salah satunya yang diungkapkan oleh esmi Warassih. Hukum digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik. Hukum merupakan suatu kebutuhan masyarakat sehingga hukum bekerja dengan cara memberi petunjuk tingkah laku terhadap manusia dalam memenuhi kebutuhannya. Dalam rangka merealisasikan kebijakan, para pembuat kebijakan menggunakan hukum untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran atau masyarakat tempat diterapkannya kebijakan.

Hubungan hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kenyataannya hukum semakin menjangkau seluruh bidang kehidupan seperti politik, ekonomi. Sosial. Dengan hukum maka kebijakan pemerintah dapat diterapkan dalam masyarakat karena mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya maka perlu mendapatkan status formal dari hukum⁵¹.

Selain itu Setiono menyatakan hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat pada.

1. tahap pembentukan hukum dan formulasi kebijakan

Produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Untuk mencapai harapan tersebut diperlukan sebuah metodologi yang kuat dalam proses pembentukan hukum. Kebijakan publik akan sangat membantu memaparkan kandungan yang ada dalam sebuah produk hukum. Disinilah

⁵¹ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologi*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hal. 129-131

sesungguhnya hubungan yang paling ideal antara hukum dan kebijakan publik.

2. tahap implementasi hukum dan kebijakan publik

Dalam melakukan penerapan hukum membutuhkan kebijakan publik sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan mengkontektualisasikan hukum tersebut dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada di masyarakat. Dengan demikian penerapan hukum menjadi sangat tergantung pada kebijakan publik. Sebagai sarana yang dapat menyukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri.

3. tahap evaluasi

Evaluasi di sini ada dua yaitu, peradilan administrasi dan evaluasi kebijakan publik. Evaluasi kebijakan publik itu sendiri dibedakan dalam tiga macam, yaitu; evaluasi administrasi, evaluasi yudisial, dan evaluasi politik. Dalam konteks evaluasi ini, hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dalam evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang dilakukan berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah ada pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang telah diterapkan.

F. Teori Ilmu Hukum Perilaku (*Behavioral Jurisprudence*)

Menurut Soetandyo dalam Sukadi, studi ini lahir sebagai reaksi atas kelemahan studi tradisional dan studi yang dilakukan oleh penganut ajaran *sociological jurisprudence* dan *legal realism*. Akan tetapi pendekatan yang bersifat perikelakuan ini tidak bermaksud untuk mengganti tetapi untuk melengkapinya. Pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah bukan pendekatan sosiologis melainkan pendekatan psikologis secara khusus dari perspektif ilmu hukum perilaku (*behavioral jurisprudence*).

Menurut Satjipto Rahardjo secara harafiah teori ilmu hukum (*behavioral jurisprudence*) adalah studi yang mempelajari tingkah laku

aktual hakim dalam proses peradilan. Tingkah laku tersebut dipelajari dalam interaksi dan interelasinya antara orang-orang yang terlibat dalam tahap-tahap dalam pengambilan keputusan tersebut satu sama lain. Sehingga pusat perhatian bukan pada hukum tertulis dan putusan hakim yang bersifat formal, melainkan pada pribadi hakim dan orang-orang yang terlibat dalam peranan-peranan sosial tertentu dalam pengambilan keputusan hukum⁵².

Teori ini berkembang dengan mengesampingkan sifat normatif hukum karena hukum pada hakikatnya adalah pola perilaku nyata (*patterns of behavior*) dari hakim di dalam persidangan. Sehingga lebih menekankan bahwa undang-undang harus disesuaikan dengan kenyataan-kenyataan dalam masyarakat dan peran hakim tidak boleh menjadi terompet undang-undang saja, tetapi harus mampu menjadi pembentuk hukum guna merespon perkembangan dalam masyarakat⁵³. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi hakim dalam mempertimbangkan putusan, seperti yang dikemukakan Aloysius Wisnubroto dalam Sukadi, antara lain faktor subyektif meliputi sikap perilaku hakim yang apriori, emosional, sikap *arogance power*, moral dan faktor obyektif meliputi latar belakang sosial, budaya dan ekonomi serta profesional hakim⁵⁴.

G. Pengadilan dan Kebijakan Publik

Pengadilan merupakan sebuah pranata yang tidak dapat dipisahkan dari kenyataan sosial sebagai hasil interaksi berbagai komponen yang membentuk tata kehidupan masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, Daniel S. Lev dalam Adi Sulistiyono, seorang pengamat hukum politik kebangsaan Amerika Serikat, menyatakan bahwa lembaga-lembaga peradilan di Indonesia berkait dengan proses politik, ekonomi dan nilai budaya. Untuk memahami kondisi sebagaimana yang

⁵²Antonius Sudirman, *Hati Nurani Hakim dan Putusannya*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hal.32

⁵³*Ibid*, hal. 30-31

⁵⁴*Ibid*, hal.37

dinyatakan bahwa pengadilan haruslah dilihat sebagai suatu lembaga yang berada dalam suatu sistem kemasyarakatan. Oleh karena merupakan lembaga yang berada di dalam sistem masyarakat, maka dalam melaksanakan fungsinya, pengadilan tidak bisa lepas dari pengaruh-pengaruh yang berada di sekelilingnya.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004, dijelaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman (*judicial power*) adalah kekuasaan negara, seperti halnya kekuasaan negara yang lain. Sehingga dengan demikian kekuasaan kehakiman merupakan salah satu bagian atau cabang dari alat perlengkapan atau alat kekuasaan negara. Seperti ditegaskan oleh *Merriam Webster's Dictionary of Law*, bahwa "*judicial power : the power granted to the judicial branch of a government*"⁵⁵.

Oleh karena sebagai salah satu kekuasaan negara, kepada kekuasaan kehakiman diberi tugas dan kewenangan menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan, dimana kekuasaan negara yang lain (*executive power and legislative power*), sehingga dalam pelaksanaan yang harus ditegakkan oleh masing-masing badan kekuasaan negara tersebut hanya terbatas menyelenggarakan kekuasaan yang dialokasikan/pemisahan wewenangnya oleh konstitusi kepadanya⁵⁶.

Hal mengenai pemisahan wewenang (*Separation of power*) tersebut mengarah kepada suatu pembicaraan tentang wewenang yang merupakan syarat mutlak untuk membuat keputusan oleh penguasa tersebut, yang merupakan ajaran tentang wewenang. Mempelajari suatu ketentuan atau aturan hukum membawa konsekuensi bahwa ketentuan hukum tersebut merupakan keputusan dari penguasa yang berwenang atau tidak. Selain itu harus dipelajari mengenai wewenang tersebut berasal dari wewenang yang lebih tinggi atau tidak, demikian seterusnya

⁵⁵ Yahya Harahap, dikutip oleh Sukadi, 2008, *Implementasi Sanksi Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1997 mengenai tindakan yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana yang dilakukan oleh anak di wilayah Ponorogo*, Tesis, Pascasarjana UNS, hal. 23

⁵⁶ *Ibid*, hal. 23

sehingga terjadi susunan bertingkat kewenangan dari wewenang yang tertinggi sampai yang terendah.

Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 merumuskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung atau badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah Mahkamah Konstitusi.

Sejalan dengan hal tersebut sebagai penjabaran Konstitusi 1945 tersebut, Pasal 10 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan badan peradilan mengadili suatu perkara merupakan kewenangan yang bersifat universal dan kewenangan murni kekuasaan kehakiman. Kewenangan (*competentie*) hanya mengenai sesuatu bagian atau bagian tertentu. Wewenang *attributie* merupakan wewenang baru yang diciptakan oleh peraturan perundang-undangan dan menciptakan wewenang yang orisinal. Wewenang mempunyai arti kuasa atas sesuatu yang serangkaian hak melekat pada jabatan atau mengambil tindakan yang diperlukan, agar tugas pekerjaan dapat terlaksana dengan baik, kompetensi, yurisdiksi, otoritas.

Dari pengertian dimaksud maka kewenangan badan peradilan adalah kekuasaan, kompetensi, yurisdiksi, otoritas, yang diformalkan terhadap badan peradilan di lingkungan kekuasaan kehakiman secara atribusi, yang diciptakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai wewenang yang orisioner yang berasal dari pembagian kekuasaan negara menurut konstitusi UUD 1945.

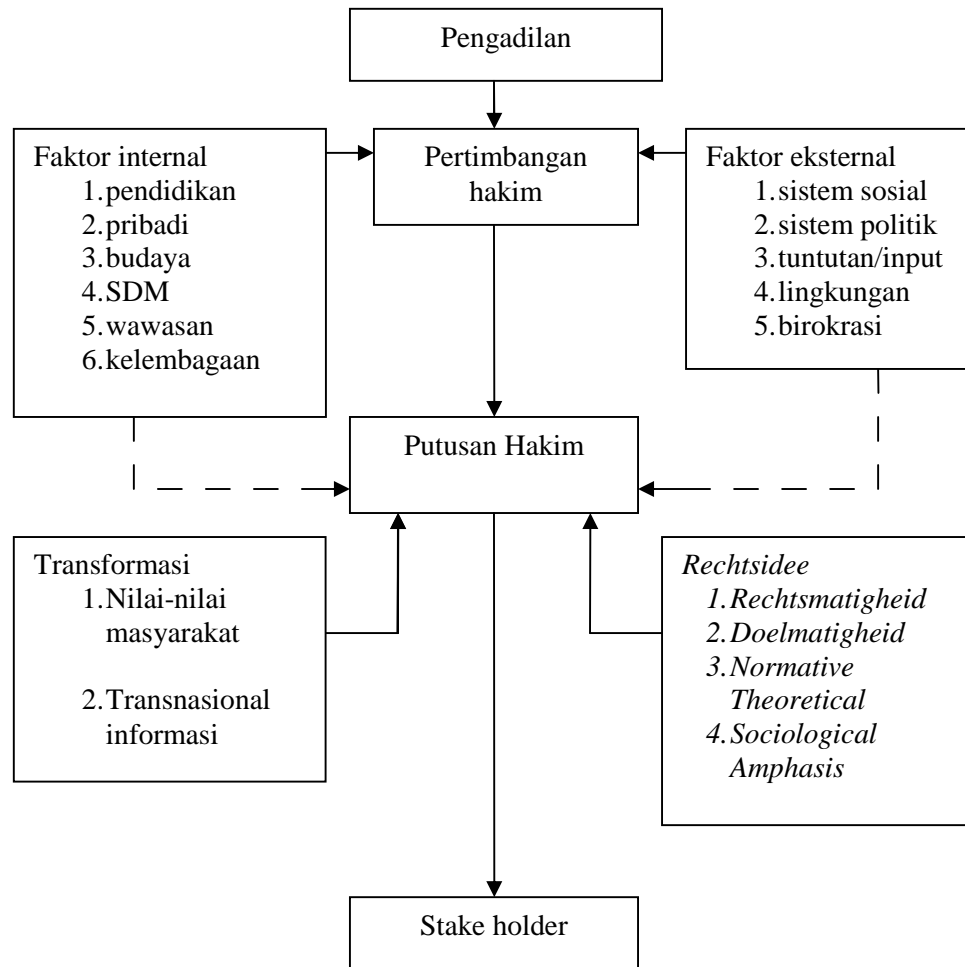
Dalam hal kewenangan untuk menjalankan kekuasaan, Leopold Pospisil yang dikutip Achmad Ali dalam Adi Sulistiyono mengemukakan ada empat atribut hukum, yaitu.

1. Hukum merupakan putusan dari pihak-pihak yang berkuasa dalam masyarakat, putusan-putusan mana ditujukan untuk mengatasi

- ketegangan-ketegangan yang terjadi di dalam masyarakat (*attribute of authority*);
2. Putusan-putusan yang mempunyai daya jangkau yang panjang untuk masa mendatang (*attribute of intention of universal application*);
 3. Putusan-putusan pengawasan yang harus berisi kewajiban-kewajiban pihak pertama terhadap pihak kedua dan sebaliknya (*attribute of obligation*);
 4. Putusan-putusan dari pihak yang berkuasa harus dikuatkan dengan sanksi yang didasarkan kepada kekuasaan masyarakat yang nyata (*attribute of sanction*)⁵⁷.

Secara ringkas suatu putusan pengadilan (hakim) dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan publik, dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut.

⁵⁷ Achmad Ali dalam Adi Sulistiyono dikutip oleh Sukadi, 2008, *Implementasi Sanksi Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1997 mengenai tindakan yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana yang dilakukan oleh anak di wilayah Ponorogo*, Tesis, Pascasarjana UNS, hal. 27



Putusan Pengadilan Sebagai Kebijakan Publik

Atas dasar pendekatan sistem, dapat diduga bahwa faktor-faktor yang berperan di dalam proses penyelenggaraan peradilan meliputi masukan mentah yang berupa perkara yang terjadi dan masukan instrumental berupa peraturan hukum baik hukum acara maupun hukum materiil, penegak hukum, fasilitas atau sarana penunjang dan juga budaya masyarakat.

Sistem hukum merupakan cerminan dari nilai-nilai dan standar elit masyarakat, masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingan kelompok. Oleh karena itu berbicara masalah

hukum pada dasarnya membicarakan fungsi hukum di dalam masyarakat. Karena kebijakan dalam bidang hukum akan berimplikasi kepada masalah politik yang sarat dengan diskriminasi terhadap kelompok lain.

Hakim sebagai seorang aktor yang memiliki kebebasan dalam menentukan tindakan apa yang dilakukannya, maka sesungguhnya Hakim dapat memainkan peran politik tertentu yang ingin dicapainya melalui putusan/penetapannya. Akan tetapi peran politik yang dimainkan oleh hakim bukanlah *politic judicial restraint* yang hanya menjalankan politik patuh pada undang-undang, melainkan juga pada *politic judicial activism* yang mengandung makna bahwa dalam menjatuhkan putusannya hakim dapat mengadakan pilihan dari berbagai alternatif tindakan yang tepat untuk tercapainya rasa keadilan dalam masyarakat. Dari dua keadaan dimaksud, sebaiknya pengadilan mengikuti kegiatan *politic judicial activism* berupa kemauan untuk membuat putusan yang bernilai sebagaimana dicita-citakan⁵⁸.

Adi Sulistiyono dalam Sukadi mengungkapkan, bahwa dalam penegakan hukum tidak segampang dan sejelas seperti yang dikatakan oleh undang-undang. Melainkan sarat dengan intervensi sosial, ekonomi, serta praktek perilaku substansial dari orang-orang yang menjalankan⁵⁹.

Charles Himawan dalam Sukadi mengungkapkan bahwa peradilan adalah terpenting dari proses hukum suatu negara, yang secara jelas dapat mencerminkan aplikasi ketentuan hukum yang berlaku. Di sisi lain jalur hukum terakhir adalah badan peradilan. Oleh karenanya badan peradilan sebagai *the last bastian of legal ore* atau benteng terakhir tertib hukum, hukum sebagai idealisasi memiliki hubungan yang erat dengan konseptualisasi keadilan secara abstrak dan mewujudkan ide dan konsep keadilan yang diterima oleh masyarakat ke dalam bentuk yang konkret,

⁵⁸ Sukadi, *Implementasi Sanksi Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1997 mengenai tindakan yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana yang dilakukan oleh anak di wilayah Ponorogo*, Tesis, Pascasarjana UNS, 2008, hal. 33

⁵⁹ *Ibid*, hal. 33

berupa pembagian atau pengolahan sumber-sumber daya kepada masyarakatnya.

H. Kebebasan Hakim

Apabila membahas sejarah perkembangan kebebasan hakim terdapat 3 (tiga) teori yang berkaitan dengan hal ini yaitu.

1. Teori Deklarasi Hukum

Teori ini mengajarkan paham *Supremasi Legislative* sesuai dengan sistem *Trias Politica* berdasarkan *Separation of Power* yang menggariskan beberapa patokan yang tidak memberi kebebasan kepada hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman (*judicial Power*).

Dalam hal ini hanya parlemen yang berwenang menetapkan semua kebijaksanaan negara dan pemerintah, di mana setiap perubahan hukum yang dapat dilakukan melalui jalur formil dalam bentuk kodifikasi atau amandemen. Disini hukum yang diciptakan oleh parlemen berada di atas segalanya, oleh karena itu apa dan bagaimana suatu undang-undang tidak boleh diusik dan dipertanyakan oleh hakim pada saat menrapkannya dalam kasus *concreto*.

Ajaran ini meletakkan tempat dan kewenangan hakim hanya sebagai corong atau terompet undang – undang. Dalam hal ini yang seperti ini hakim tidak memiliki kebebasan. Hakim dijadikan sebagai mahluk yang tidak bernyawa.

2. Teori Hakim sebagai Pembuat Hukum

Teori ini mengajarkan Hakim sebagai pembuat hukum (*Judge Made Law*), dimana ada beberapa alasan kuat yang mendasari ajaran ini yaitu yang terpenting adalah undang – undang yang dibuat dan diundangkan langsung menjadi konservatif atau dengan kata lain menjadi huruf mati, statis dan reaktif berhadapan dengan perubahan sosial yang menjadi tidak mengenal berhenti;

tidak ada undang – undang yang sempurna antara lain; ada kalanya ketentuan dalam undang – undang menimbulkan akibat yang tidak layak karena tidak dapat dipahami sehingga tidak memberi kepastian hukum.

Menghadapi kondisi undang – undang tersebut, maka sudah pada tempatnya apabila hakim tidak berdiam diri dan wajar bila diberi kebebasan kepada hakim untuk mencari dan menemukan hakekat makna yang sebenarnya, dengan cara melakukan penafsiran dan penyesuaian dengan kondisi perkembangan sosial. Apalagi jika belum ada *presedent*, sangat layak memberi kebebasan kepada hakim agar hukum yang diterapkan sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

3. Teori Adil Tidaknya Undang-Undang Berada Di Pundak Hakim.

Teori ini mengajarkan adil tidaknya suatu undang-undang sepenuhnya menjadi penilaian hakim. Hal ini dikarenakan setelah diundangkan, maka selesai sudah tugas dan tanggung jawab legislatif serta tidak berurusan lagi apakah ketentuan undang-undang itu adil atau tidak sebab sejak diundangkan, tanggung jawab penerapannya beralih kepada hakim.

Dalam hal demikian, maka adil tidaknya suatu undang-undang sepenuhnya menjadi penilaian hakim. Oleh karena itu sangat penting, jika hakim menerapkan ketentuan undang-undang yang dipandang tidak adil dan tidak membawa kemaslahatan dan ketentraman kepada masyarakat sesuai dengan keadilan dengan cara memberi kebebasan kepada hakim untuk menilai dalam penerapan *concreto*⁶⁰.

⁶⁰ Dirjen Badilum TUN dikutip oleh Endah Sri Andriyani *Analisis Yuridis Putusan Pengadilan Arbitrase Internasional Dalam Sengketa Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (Geoterma) Milik Pertamina*, Pasca Sarjana UNS, 2007, hal 20-22

Berkaitan dengan sejarah kebebasan hakim tersebut yaitu menurut pandangan Bagir Manan bahwasannya ada tiga fungsi hakim yaitu.

1. Menerapkan hukum apa adanya (*rechtstoepassing*)

Menempatkan atau memberikan tempat suatu peristiwa dengan ketentuan-ketentuan yang ada. *Rechtstoepassing* tidak selalu harus dipandang sebagai suatu kelemahan atau kekeliruan karena apabila suatu peristiwa telah diatur secara jelas dalam suatu kaidah, hakim wajib menerapkan kaidah hukum tersebut tanpa melakukan rekayasa. Dalam keadaan seperti ini hakim semata-mata bertindak sebagai mulut (*corong*) undang-undang.

2. Hakim sebagai penemu hukum (*rechtsvinding*)

Apabila suatu peristiwa hukum tidak diatur jelas dalam suatu kaidah hukum, maka hakim harus melakukan rekayasa. Tanpa rekayasa, peristiwa hukum yang bersangkutan tidak dapat diputus sebagaimana mestinya. Jadi hakim wajib menemukan hukum (*rechtsvinding/legal finding*) yang artinya adalah menterjemahkan atau memberi makna agar suatu aturan hukum dapat secara faktual sesuai dengan peristiwa konkret yang terjadi. Adapun bentuk penemuan hukum selain dalam ketentuan undang-undang atau peraturan perundangan yang ada, putusan hukum yang terdahulu dan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Hal ini menurut Bagir Manan didorong oleh beberapa faktor yaitu.

- a. Hampir semua peristiwa hukum konkret tidak sepenuhnya terlukis secara tepat dalam suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan;
- b. Ketentuan undang-undang atau peraturan perundangan-perundangan tidak jelas atau bertentangan dengan ketentuan lain yang memerlukan “pilihan” agar dapat diterapkan secara tepat, benar dan adil;

- c. Akibat dinamika masyarakat terjadi berbagai peristiwa hukum baru yang tidak terlukis dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan;
- d. Tidak pernah didapati konsep atau teori tunggal dalam memutus suatu peristiwa hukum. Putusan hakim kan selalu mengandung perpaduan berbagai konsep atau teori hukum untuk menemukan putusan yang memuaskan;
- e. Hal ini dikarenakan hakim dilarang menolak memeriksa dan memutus perkara dengan alasan tidak ada hukum atau hukum kurang jelas.

3. Hakim sebagai pencipta hukum

Beberapa persoalan penting yang harus menjadi pegangan hakim dalam menciptakan hukum yaitu antara lain.

- a. Penciptaan hukum hanya dapat dilakukan melalui putusan hakim. Oleh karena itu sebagai dasar pertama menciptakan hukum oleh hakim harus ada kasus konkrit atau perkara konkrit. Dengan kata lain menciptakan hukum oleh hakim adalah bagian dari upaya memecahkan secara tepat dan benar suatu kasus hukum. Karena itu pada dasarnya menciptakan hukum oleh hakim bersifat individual bukan bersifat umum seperti penciptaan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Hukum ciptaan hakim akan menjadi peraturan umum setelah atau apabila diterima sebagai yurisprudensi tetap (*vaste jurisprudentie*)
- b. Memastikan bahwa tidak ada hukum yang mengatur kasus konkrit yang bersangkutan. Kalaupun ada tidak dapat dipergunakan lagi karena sudah ketinggalan atau bertentangan dengan kebutuhan baru atau kenyataan baru, sehingga penggunaan instrumen penemuan hukum tidak akan memuaskan. Ukuran untuk menciptakan hukum dilakukan dengan dua cara yaitu normatif dan sosiologis.

Ukuran normatif terpenting adalah ukuran konstitusional, baik yang berupa kaidah maupun asas-asas atau cita dalam kenegaraan (*staatsidee*) dalam konstitusi. Ukuran konstitusional ini, sekaligus menunjukkan betapa penting setiap hakim menguasai hukum dan teori hukum konstitusi terutama UUD yang merupakan sumber normatif tertinggi sistem hukum setiap negara yang harus selalu menjadi acuan utama penerapan atau penegakkan hukum. Adapun secara sosiologis, ketiadaan aturan hukum antara lain apabila penerapan hukum yang ada akan bertentangan dengan rasa keadilan atau menimbulkan pertentangan dengan ketertiban umum.

- c. Penciptaan hukum semata-mata diukur dari kepentingan pencari keadilan, sedangkan kepentingan sosial dianggap sebagai dampak belaka dari putusan yang bersangkutan. Hal ini perlu penekanan karena kepentingan pencari keadilan tidak selalu paralel dengan suatu kepentingan sosial, bahkan mungkin bertentangan dengan kepentingan sosial. Tidak dibenarkan suatu putusan hakim mengesampingkan kepentingan pencari keadilan demi suatu kepentingan sosial. Dimana kepentingan sosial beraneka ragam seperti mendorong rasa takut melakukan suatu perbuatan atau melanggar hukum, mendorong peningkatan mutu kesusilaan dan moral anggota masyarakat atau mendorong suatu pembaharuan atau perubahan masyarakat⁶¹.

I. Teori Berlakunya Hukum

Dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai harapan agar kaidah yang tercantum dalam peraturan tersebut adalah sah menurut hukum dan berlaku efektif sehingga akan

⁶¹ *Ibid*, hal. 23-24

dapat diterima oleh masyarakat tanpa adanya penolakan. Karena itu dapat dibedakan tiga macam berlakunya hukum secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.

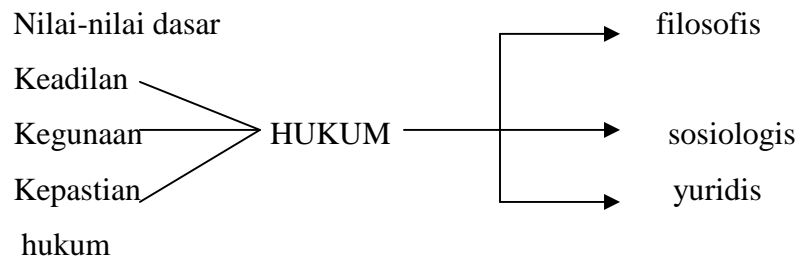
Secara yuridis, Kelsen berpendapat bahwa hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam hal ini perlu diperhatikan apa yang dimaksud dengan efektifitas hukum yang dibedakannya dengan hal berlakunya hukum oleh karena efektifitas merupakan suatu fakta. Hal berlakunya hukum secara sosiologis beridentikan pada efektifitas hukum yang mendasarkan pada dua teori yaitu teori kekuasaan dan teori pengakuan. Hukum berlaku secara filosofis artinya bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Berlakunya hukum harus memenuhi ketiga macam cara berlaku tersebut karena apabila hukum hanya berlaku secara yuridis ada kemungkinan bahwa hukum tadi hanya merupakan kaidah mati saja. Sedangkan kalau hukum hanya berlaku secara sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka hukum tersebut mungkin menjadi aturan pemaksa akhirnya apabila hukum hanya berlaku secara filosofis, maka hukum tersebut hanya boleh disebutkan sebagai kaidah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan⁶².

Menurut Radbruch, hukum memiliki tiga nilai dasar, ketiga nilai dasar itu adalah: keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Sekalipun ketiga-tiganya itu merupakan nilai dasar dari hukum, namun antara mereka terdapat suatu *Spannungsverhältnis*, suatu ketegangan satu sama lain. Hubungan atau keadaan yang demikian itu bisa dimengerti, oleh karena sebagaimana diuraikan di muka, ketiga-tiganya berisi tuntutan yang berlain-lainan dan yang satu sama lain mengandung potensi untuk bertentangan. Sesuai dengan potensi ketiga nilai-nilai dasar yang saling

⁶² Benecditus Fery Kristiawan, *Sinkronisasi peraturan daerah kota Kediri No. 6 Tahun 2002 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Tingkat II Kediri No.15 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi*, Tesis, Pascasarjana UNS, Surakarta, 2007, hal.40-41

bertentangan, apa yang sudah dinilai sah atas dasar persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan, bisa dinilai tidak sah dari segi kegunaannya bagi masyarakat. Hukum secara berlakunya dapat dibagi tiga, yakni, hukum berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis⁶³.



Dalam menyusun suatu produk hukum, harus mempertimbangkan tiga hal yakni aspek filosofis, yuridis dan sosiologis. Ketiga aspek tersebut dituangkan dalam konsideran menimbang. Esmi Warassih menjelaskan, bahwa Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mewujudkan cita hukum yang tidak lain adalah Pancasila. Menurut Esmi Warrasih, dalam pembentukan Hukum, diperlukan suatu cita hukum. Cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang di inginkan masyarakat. Tanpa cita hukum maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya⁶⁴. Dari pendapat Esmi tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa Pancasila ditempatkan sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

⁶³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 19-20

⁶⁴ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. PT. Suryandaru Utama. Semarang, 2005. hal. 43

Dasar-dasar Penyusunan peraturan Perundang-undangan

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari suatu bangsa. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup dan cita-cita bangsa.

2. Landasan Sosiologis

Semua peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini perlu diperhatikan agar peraturan perundang-undangan dibuat dapat ditaati masyarakat. Karena dalam membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan⁶⁵.

Oleh karena itu dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan, selalu ada tujuan filosofis yang ditempatkan dalam konsideran menimbang. Dalam tujuan filosofis tersebut, berisi maksud dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Isi dari tujuan filosofis tersebut adalah mencerminkan kehendak rakyat dan nilai-nilai

⁶⁵ Arum Sari Linggarjati, *Tesis*, Pascasarjana FH UNS, Surakarta, 2008, hlm. 38.

keadilan yang berkembang di masyarakat dan bukan merupakan pencerminan penguasa yang membuat hukum yang absolut.

Selain tujuan filosofis, terdapat pula tujuan yuridis dan sosiologis. Yuridis, berarti sesuai dengan apa yang telah dirumuskan dalam peraturan hukum, dan sosiologis berarti hukum itu harus dipatuhi oleh warga masyarakat tersebut. Ketiga tujuan tersebut harus menjadi pertimbangan bagi hakim ketika memutus suatu perkara.

J. PENELITIAN YANG RELEVAN

1. ANALISIS YURIDIS PENUNTUTAN PERKARA TINDAK PIDANA *ILLEGAL LOGGING* PASAL 78 AYAT (15), 2006, oleh Priliyana Monoarfa. Penelitian tersebut dilatar belakangi oleh kenyataan di lapangan bahwa pemilik alat angkut (truk) tidak mengetahui kalau truknya digunakan untuk mengangkut kayu hasil hutan, karena truknya digadaikan atau disewakan. Sehingga dalam penerapan Pasal 78 ayat (15) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, Jaksa Penuntut Umum (JPU), mengambil kebijakan dalam melakukan penuntutan jika dalam persidangan terbukti bahwa pemilik alat angkut benar-benar tidak mengetahui alat angkut (truk) yang disewakannya itu digunakan untuk alat angkut *Illegal Logging*. Hasil penelitian tersebut adalah bahwa kebijakan yang diambil tidak berdasarkan pada keinginan jaksa secara pribadi, melainkan berdasarkan keterangan dalam hasil persidangan dan didukung oleh Pasal 46 ayat (1) Hukum acara Pidana. Dalam melakukan penuntutan, Jaksa berpedoman pada Hukum Acara Pidana yang menitik beratkan faktor-faktor yang dapat merugikan pihak ke-3 tanpa mengenyampingkan Pasal 78 ayat (15) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, namun tetap menitik beratkan pada pelaku kejahatan sesuai Keppres No. 4 Tahun 2005.
2. ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENEGAKAN HUKUM TERHADAP *ILLEGAL LOGGING*

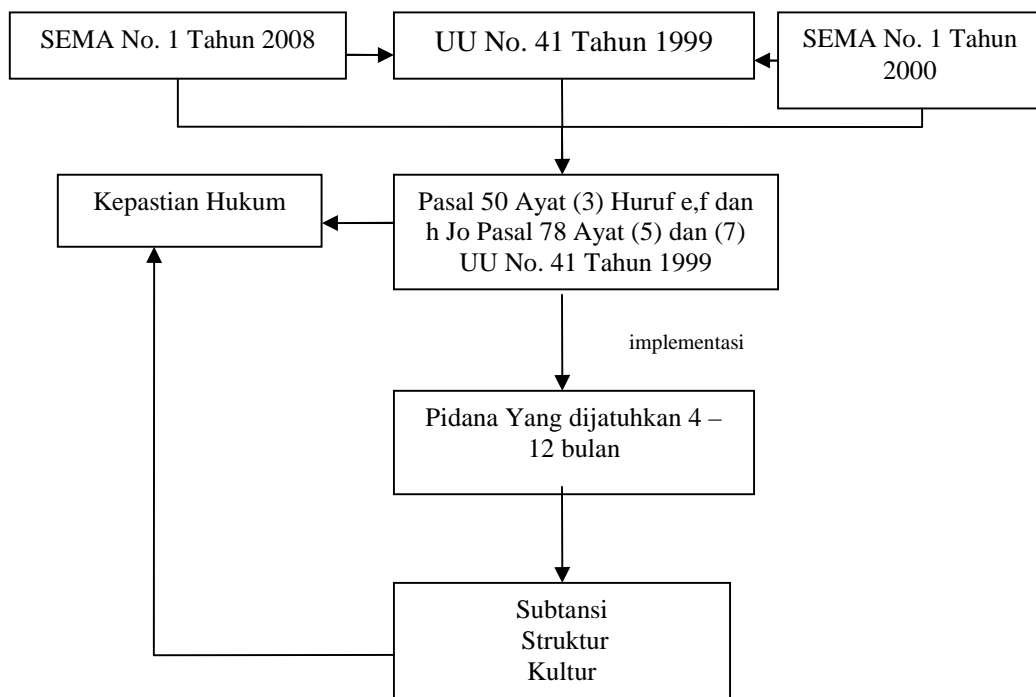
PROPINSI KALIMANTAN BARAT, 2007, oleh Subaryanto. Penelitian tersebut dilatar belakangi oleh kenyataan bahwa dalam konteks penegakan hukum oleh instansi pemerintah, menurut Departemen ada 11 (11) lembaga dan instansi pemerintah di Pusat yang menentukan upaya pemberantasan pembalakan liar tersebut, akan tetapi kerjasama kuratif yang bersifat polisionil tersebut tidaklah mudah mewujudkannya dalam pemberantasan *Illegal Logging*. Hal ini lebih disebabkan yang seringkali bersentuhan dengan kekuasaan, termasuk adanya korupsi, kolusi dan Nepotisme. Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum terhadap *Illegal Logging* di wilayah Hukum Pengadilan Negeri Sintang Propinsi Kalimantan Barat adalah: (1) dari segi substansi hukum, yaitu masih adanya kelemahan dalam peraturan/perundang-undangan yang memberikan peluang terjadinya *Illegal Logging* maupun untuk penegakkan hukumnya, yaitu pasal-pasal yang memberikan alternatif penjatuhan sanksi pidana dengan tidak memberikan sanksi pidana minimum. (2) dari segi struktur, yaitu masih minimnya jumlah petugas, sarana dan prasarana bila dibandingkan dengan jumlah dan luas kawasan yang harus diawasi. Adanya oknum-oknum petugas yang sengaja memanfaatkan kelemahan peraturan untuk memberikan kemudahan-kemudahan terjadinya *Illegal Logging* dan pengangkutan kayu hasil hutan secara tidak sah. (3) dari segi kultur, yaitu bergesernya sikap dan pola hidup masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, dari masyarakat petani/peladang menjadi konsumtif dengan menjadi buruh dan penebang liar. Hal ini dipicu adanya kebutuhan yang meningkat/konsumtif dengan mencari penghasilan yang cepat guna memenuhi kebutuhan tersebut.

Penelitian ini berbeda dengan kedua penelitian tersebut di atas, karena fokus dari penelitian ini adalah membahas mengenai *Court Behaviour* Hakim Pengadilan Negeri Ngawi ketika memutus perkara

Illegal Logging, serta faktor-faktor yang mempengaruhi hakim ketika memutus perkara tersebut. Indikator faktor-faktor yang mempengaruhi yang digunakan adalah komponen struktur, subatansi dan kultur.

K. KERANGKA BERPIKIR

Kerangka pemikiran ini dibuat berdasarkan adanya Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan serta SEMA No. I Tahun 2000 tentang Pidana dan Sifat Kejahatan jo SEMA No. I Tahun 2008 tentang Petunjuk Penanganan Perkara Tindak Pidana Kehutanan. Dalam menanggulangi tindak pidana *illegal logging*, pasal yang digunakan salah satunya adalah Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f, dan h dan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) dengan ancaman pidana penjara paling lama sepuluh tahun dan denda paling banyak lima milyar rupiah. Dengan menerapkan ketentuan Pasal – Pasal tersebut diharapkan nantinya dapat terwujud suatu kepastian hukum. Namun dalam implementasinya, terutama di pengadilan negeri Ngawi, sanksi pidana yang dijatuhkan sangat jauh dari ketentuan tersebut, hal tersebut jika diteliti ternyata dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain ; faktor subtansi, struktur, dan kultur. Jika digambarkan adalah sebagai berikut.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif empiris (*applied law research*) yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap⁶⁶.

Jika dilihat dari sifatnya termasuk penelitian yang deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan mendeskripsikan tentang Implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan oleh Hakim Pengadilan Negeri Ngawi.

Ciri – ciri penelitian kualitatif:

1. Bersifat induktif
 - a. Mengembangkan konsep, pemikiran dan pemahaman pola –pola yang ada
 - b. Model, hipotesa dan teori jadi rancangan penelitian sifatnya harus luwes
2. Mengamati lingkungan dan orang secara holistik (dalam konteks pengalaman dan situasi mereka);
3. Tujuan, bersifat humanistik (mempertahankan sisi manusiawi) dan mencari pemahaman yang mendalam/rinci;
4. Menekankan validitas;
5. Tahap pengumpulan data tidak dapat dipisahkan secara tegas dari tahap analisis data;
6. Menonjolkan peran peneliti⁶⁷.

⁶⁶ *Opcit*, hal. 134

⁶⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hal. 17

Analisis yang dipakai dalam penelitian ada dua, yakni, untuk menganalisis permasalahan yang pertama, digunakan logika induksi. Logika induksi dapat diartikan suatu proses dimana, peneliti menjumpai suatu fakta tertentu atau mereka sebut sebagai gejala. Dari fakta atau gejala ini kemudian dicoba untuk diabstraksikan dan dicari prinsip-prinsip atau apa yang telah dikuasainya untuk dibangun suatu hipotesis. Jika telah terbangun hipotesis, dikumpulkan fakta atau gejala serupa dengan yang dijumpai pertama. Inilah kemudian yang disebut data yang dianalisis dan diolah⁶⁸. Analisis yang kedua adalah analisis kualitatif yang bersifat induktif, dalam hal ini analisis sama sekali tidak dimaksudkan untuk membuktikan suatu prediksi atau hipotesis penelitian, tetapi semua simpulan yang dibuat sampai dengan teori yang mungkin dikembangkan, dibentuk dari semua data yang telah berhasil ditemukan dan dikumpulkan di lapangan⁶⁹.

Dalam mempelajari hukum, tentunya kita tidak boleh lepas dari 5 (lima) konsep hukum yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto seperti dikembangkan oleh Setiono adalah sebagai berikut.

1. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
2. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan;
3. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh Hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge made law*;
4. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik;
5. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka⁷⁰.

Dari kelima konsep hukum tersebut, penelitian ini menggunakan konsep hukum yang ketiga, yakni hukum adalah apa yang diputuskan oleh Hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge made law*.

⁶⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 43

⁶⁹ H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta, 2006, hal. 105

⁷⁰Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Surakarta, 2005, hlm. 20-21

Alasannya adalah, dalam penelitian ini yang akan dikaji adalah *court behaviour* (kelakuan di pengadilan) yakni hal-hal yang menyebabkan hakim menjatuhkan/mengimplementasikan pidana penjara yang kurang sesuai secara filosofis dengan ketentuan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini diadakan di :

- a. Pengadilan Negeri Ngawi, karena sesuai dengan judul yakni implementasi penjatuhan pidana penjara di PN Ngawi. Selain itu, penulis tertarik meneliti di wilayah Pengadilan Negeri Ngawi karena Ngawi memiliki hutan yang cukup luas, namun dari tahun ke tahun luasnya semakin berkurang, alasan lain adalah hutan Ngawi merupakan salah satu hutan di kawasan Jawa Timur yang cukup luas yang lokasinya berbatasan dengan Jawa Tengah. Di Pengadilan Negeri Ngawi sendiri, kasus *Illegal Logging* cukup banyak.
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Sebelas Maret Surakarta, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, dan Perpustakaan Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

C. Jenis dan Sumber Data

Karena penelitian ini termasuk penelitian hukum yang sosiologis atau non doktrinal, maka jenis yang diperlukan adalah jenis data primer dan jenis data sekunder.

- a) Data primer

Merupakan keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan atau dari lokasi penelitian. Data primer ini diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Ngawi

b) Data sekunder

Adalah jenis data yang mendukung dan menunjang kelengkapan data primer melalui bahan kepustakaan, buku-buku ilmiah dan lain sebagainya.

Data sekunder terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti. Bahan hukum primer terdiri dari Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, SEMA No. 1 Tahun 2000 tentang Pemidanaan Agar Setimpal dengan Berat dan Sifat Kejahatan, dan SEMA No. 1 Tahun 2008 tentang Petunjuk Penanganan Perkara Tindak Pidana Kehutanan. Putusan Pengadilan Negeri Ngawi No. 296/Pid.B/2008/PN Ngawi, Putusan No. 295/Pid.B/2008/PN Ngawi, dan Putusan No. 249/Pid.B/2008/PN Ngawi.

b. Bahan Hukum sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan-bahan hukum yang memberi penjelasan lebih lanjut mengenai hal-hal yang telah dikaji bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku tentang hukum, buku-buku yang

berkaitan dengan penjatuhan pidana penjara, *Illegal Logging*.

c. Bahan Hukum Tersier

Yang termasuk dalam bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

Sumber data yang digunakan

a) Sumber Data Primer

Merupakan data yang diperoleh berdasarkan keterangan dari semua pihak (responden) yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti, yakni dari pihak Pengadilan Negeri Ngawi.

b) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah keputusan persidangan mengenai *Illegal Logging* yang terjadi di wilayah hukum Ngawi. Selain itu yang menjadi sumber data sekunder adalah peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen yang berkaitan langsung dengan masalah yang diteliti

D. Teknik Pengumpulan Data

Data primer diperoleh dari metode utama pengumpulan data yaitu wawancara mendalam (*indepth interview*) melalui penelitian di lapangan. Penelitian di lapangan sangat penting untuk mengetahui implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Wawancara mendalam

dilakukan untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusannya.

E. Teknik Sampling

Dalam hal penentuan teknik sampling, teknik sampling yang dipakai adalah *purposive sampling* (*Non Probability Sampling*), yakni suatu teknik sampel didasarkan atas tujuan tertentu. Sampel yang digunakan adalah hakim-hakim Pengadilan Negeri Ngawi yang pernah menjadi anggota majelis hakim dalam memutus perkara *Illegal Logging*. Hakim-hakim tersebut telah sering menangani perkara *Illegal Logging*. Sampel yang digunakan berjumlah empat orang. Dalam hal ini lokasi yang dijadikan sampel adalah Pengadilan Negeri Ngawi terhadap putusan Hakim terhadap kasus *Illegal Logging*. Pada penelitian ini Responden yang diambil adalah Hakim Pengadilan Negeri Ngawi.

F. Teknik Analisis Data

Menurut Lexy J. Moloeng analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan data⁷¹.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis model interaktif (*interactive model of analysis*). Menurut HB. Soetopo teknik analisis kualitatif dengan model interaktif terdiri dari tiga komponen yaitu⁷²:

- a) Reduksi data

⁷¹ Lexy J. Moloeng. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal.103

⁷² H.B. Soetopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta, 2006, hal.120

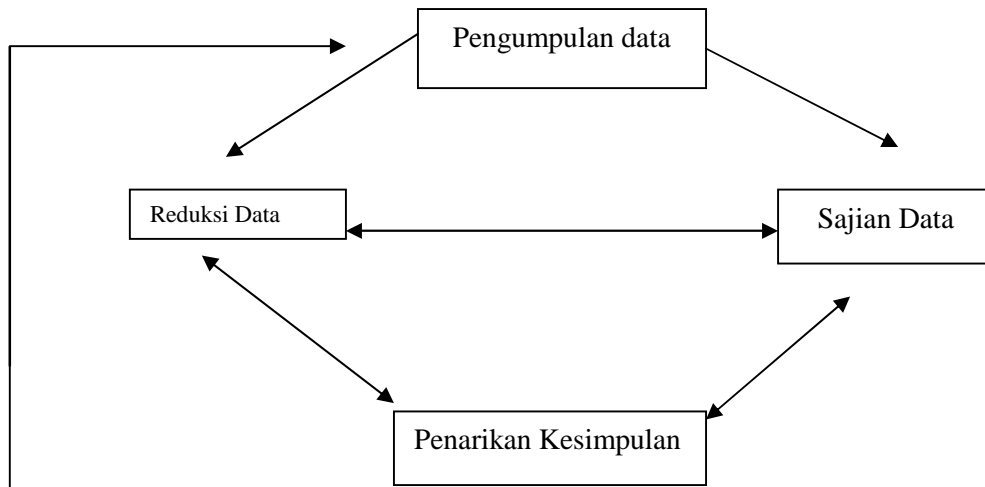
Reduksi data merupakan proses penyelesaian, pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data yang diperoleh dari data yang kasar yang dimuat di catatan tertulis.

b) Penyajian data

Sajian dan berupa rangkaian informasi yang tersusun dalam kesatuan bentuk narasi yang memungkinkan untuk dapat ditarik suatu kesimpulan dari penelitian yang dilakukan. Selain dalam bentuk narasi kalimat, sajian data dapat pula ditampilkan dengan berbagai jenis matriks, gambar, jaringan kerja, kaitan kegiatan dan juga tabel.

c) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasinya

Penarikan kesimpulan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh peneliti yang perlu untuk diverifikasi, berupa suatu pengulangan dari tahap pengumpulan data yang terdahulu dan dilakukan secara lebih teliti setelah data tersaji. Penarikan kesimpulan dan verifikasinya merupakan tahap akhir dari suatu penelitian yang dilakukan dengan didasarkan pada semua hal yang ada dalam reduksi maupun penyajian data. Teknik analisis kualitatif interaktif dapat digambarkan dalam bentuk rangkaian yang utuh antara ketiga komponen diatas (reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasinya) yaitu sebagai berikut :



Keterangan :

Data yang terkumpul direduksi berupa seleksi dan penyederhanaan data dan kemudian diambil kesimpulan. Tahap-tahap ini tidak harus urut, yang memungkinkan adanya penilaian data kembali setelah ada gambaran kesimpulan.

Data-data yang diperoleh dari wawancara terhadap Hakim Pengadilan Negeri Ngawi yang menangani perkara *Illegal Logging*. Selain dari wawancara, data didapat juga dari hasil pembelajaran hasil putusan hakim dalam perkara *Illegal Logging*, dari hasil tersebut kemudian kemudian hasil tersebut ditarik suatu kesimpulan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi

Penegakan hukum dipandang sebagai bentuk konkret penerapan hukum yang sangat mempengaruhi secara nyata perasaan hukum, kepuasan, manfaat hukum, kebutuhan atau keadilan hukum secara individu atau sosial. Tetapi karena penegakan hukum tidak mungkin terlepas dari aturan hukum, pelaku hukum, lingkungan tempat terjadinya proses penegakan hukum, maka tidak mungkin penegakan hukum hanya melihat pada aparat penegak hukumnya apalagi hanya dibatasi pada penyelenggaraan peradilan.

Sanksi pidana terhadap pelanggaran Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Undang-Undang NO. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah Pasal 78 Ayat (5) dan (7) yakni “barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf e atau huruf f, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)”. Sedangkan sanksi lain terhadap pelanggaran Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Undang-Undang NO. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diatur dalam Pasal 78 Ayat (7) disebutkan bahwa “barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf h, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah)”

Secara konseptual dan teoritis, inti dan arti dari rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah suatu penegakan hukum. Penegakan hukum itu terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah hukum yang mantap dan jelas serta sikap tindakan berupa

rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, menciptakan, memelihara dan mengupayakan serta mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.

Menurut teori penegakan hukum pada dasarnya merupakan kesenjangan antara hukum secara normatif (*das sollen*) dengan hukum secara sosiologis (*das sein*) atau kesenjangan antara perilaku hukum masyarakat yang seharusnya dengan perilaku hukum masyarakat yang senyatanya. Roscoe Pound menyebutnya sebagai perbedaan antara *law in the book* dan *law in action*. Perbedaan ini mencakup persoalan-persoalan antara lain: (1) apakah hukum di dalam bentuk peraturan yang telah diundangkan itu mengungkapkan pola tingkah laku sosial yang ada waktu itu; (2) apakah yang dikatakan pengadilan sama dengan apa yang dilakukannya; (3) apakah tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu sama dengan efek peraturan itu dalam kenyataan.

Hukum pada umumnya sering dipahami masyarakat sebagai perangkat aturan yang dibuat negara dan mengikat warga negaranya dengan mekanisme penerapan sanksi sebagai pemaksa untuk penegakan hukumnya. Hukum dapat diartikan secara luas sebagai suatu sistem tentang ukuran-ukuran dan aturan-aturan yang mengatur masyarakat. Ukuran-ukuran yang menata individu berdampak adanya kewajiban-kewajiban dan hak-hak dalam hubungan antar individu, serta penentuan aturan-aturan institusional, daya cipta, modifikasi dan penegakan aturan-aturan tersebut.

Penerapan dan penegakan hukum bukan semata-mata karena hakim melaksanakan dengan kekuasaannya agar suatu peraturan dapat efektif, tetapi peraturan tersebut dibuat untuk kepentingan dan membuat pihak yang lemah menjadi tenteram dan tertib.

Hasil wawancara dengan Dedi Fardiman Wakil Ketua Pengadilan Negeri Ngawi, diperoleh keterangan:

“hakim bukan merupakan corong undang-undang, dalam memutus suatu perkara hakim selalu berpegang teguh pada rasa keadilan dan tiga pertimbangan, yaitu filosofis, yuridis dan sosiologis. Latar belakang sosial juga mempunyai peranan penting, dimana hakim juga

mempertimbangkan penyebab seseorang melakukan tindakan tersebut, hukuman yang berat belum tentu membuat efek jera, karena penjara bukan merupakan tempat untuk belajar ”

Pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri Ngawi dalam Menerapkan Sanksi Pidana Penjara Menurut Pasal 50 ayat (3) Huruf e, f, dan h Jo Pasal Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Keberadaan hakim yang memiliki integritas menjadi salah satu elemen dari upaya menegakkan kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pengaruh dari luar. Hakim terlibat secara langsung dalam membangun adanya peradilan yang bebas yang menuntut adanya komitmen dan peran aktif dari semua pengadilan sebagai bagian dari proses penegakan keadilan.

Memberikan keputusan terhadap suatu perkara tidak terlepas dari pribadi hakim tersebut. Lingkungan yang membentuk pribadi seorang hakim tidak akan terlepas dari pemberian putusan suatu perkara. Hakim yang sejak kecil kental agamanya, dalam memberikan putusan tentu bernuansa agama. Sedangkan bagi hakim yang lebih bebas tentunya melihat sesuatu hal tidak lepas dari faktor yang membentuk kepribadiannya. Meskipun setiap hakim akan berusaha untuk berlaku obyektif, namun hal demikian merupakan faktor intern hakim dalam memberikan putusan. Faktor intern yang ada di dalam diri hakim-hakim pengadilan negeri Ngawi yang memutus perkara *Illegal Logging*, adalah berupa masa lalu hakim yang hidup susah, sehingga ketika hakim memutus perkara *Illegal Logging* dengan pelaku golongan ekonomi lemah, mereka juga mengingat masa lalu mereka dan mempertimbangkan aspek kemanusiaan.

Faktor eksternnya adalah undang-undang, nuansa politis dan kebijakan pemerintah serta masyarakat. Tekanan masyarakat

mau tidak mau akan mempengaruhi hakim dalam memberikan putusan.

Berdasarkan fakta-fakta yuridis yang terungkap di persidangan (Putusan No. 249/Pid.B/2008/PN Ngawi, No. 295/Pid.B/2008/PN. Ngawi, dan No.296/Pid.B/2008/PN), maka Majelis Hakim telah memperoleh keyakinan bahwa.

1. Adanya alat bukti yang lengkap dan sah menurut hukum;
2. Perbuatan terdakwa tersebut telah memenuhi semua unsur dari Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, maka terdakwa harus dinyatakan bersalah dan harus dijatuhi sanksi pidana.
3. Selama persidangan perkara ini, Majelis Hakim tidak menemukan adanya alasan pembenar perbuatan terdakwa tersebut maupun adanya alasan pemaaf terhadap diri terdakwa tersebut, sehingga terhadap diri terdakwa harus dinyatakan menurut hukum telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang”, “menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah”, “mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama – sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan”
4. Terdakwa merupakan subyek hukum yang mampu bertanggungjawab terhadap perbuatannya maka kepada terdakwa harus pula dijatuhi pidana penjara dan denda yang setimpal dengan kesalahannya.

Pertimbangan hakim tidak dapat dilepaskan dari pemikiran tentang efektifitas hukum yang berhubungan erat dengan usaha yang dilakukan hakim itu agar hukum itu ditegakkan maka berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Berlaku secara filosofis, berarti bahwa hukum itu berlaku sebagaimana yang dikehendaki atau dicita-citakan oleh adanya hukum tersebut. Berlaku secara yuridis, berarti sesuai dengan apa yang telah dirumuskan dalam peraturan hukum, dan berlaku secara sosiologis berarti hukum itu harus dipatuhi oleh warga masyarakat tersebut. Secara filosofis, substansi hukumnya; mencerminkan kehendak rakyat dan nilai-nilai keadilan yang berkembang dimasyarakat dan bukan merupakan pencerminan penguasa yang membuat hukum yang absolut.

Pertimbangan hakim dalam memutuskan sanksi pidana seperti diatur dalam Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tersebut dirasa lebih realistis karena berangkat dari prespektif sosiologis yang digali dari segala sisi dan aspek kehidupan.

Hasil wawancara dengan Agnes Hari Nugraheni, Hakim Pengadilan Negeri Ngawi, diperoleh keterangan:

“dalam memutus suatu perkara ada patokan tertentu yaitu normatif (undang-undang), untuk implementasinya harus sesuai dengan undang-undang, dilihat berat ringanya kesalahan, latar belakang pelaku melakukan tindak pidana, hakim bukan merupakan corong undang-undang, yang terpenting adalah hati nurani dan sesuai dengan kadar kesalahan”

Penjatuhan sanksi pidana yang tidak mengikuti Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Kehutanan bukan semata-mata untuk memberi keringanan kepada pelaku tindak pidana, melainkan juga untuk memberi peringatan bagi masyarakat agar tidak melakukan tindakan yang sama. Selain itu tindakan hakim yang tidak mengikuti ketentuan Pasal Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Kehutanan secara murni,

dikarenakan ada tujuan lain yaitu agar tidak menimbulkan kemiskinan baru, pelaku tindak pidana baru.

Hasil wawancara dengan Jahuri Effendi, Hakim Pengadilan Negeri Ngawi, diperoleh keterangan:

“ketika kita dihadapkan dengan kasus *Illegal Logging* di wilayah hukum Pengadilan negeri Ngawi kita tidak bisa begitu saja menyebut kasus tersebut sebagai kasus *Illegal Logging*, karena kenyataannya pelaku tindak pidana tersebut adalah masyarakat setempat dengan motif ekonomi, dan jika dilihat dari barang bukti yang ternyata adalah sisa-sisa potongan yang dibiarkan oleh Perhutani, jika diuangkan maka kerugian yang ditimbulkan juga tidak terlalu besar, apakah kita harus menyamakan begitu saja dengan pelaku yang menggunakan alat angkut seperti truk besar dengan nilai kerugian yang ratusan kali lipat? Tentu saja tidak bisa, untuk itu kita perlu menyamakan persepsi terlebih dahulu tentang kasus yang dihadapi, tujuan utama dari penegakan hukum adalah kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Oleh karena itu hakim-hakim di sini benar-benar berhati-hati dalam memutus, karena kami tidak ingin menimbulkan kejahatan baru, serta kemiskinan baru”

Muara dari persoalan tersebut adalah tiga hal yaitu.

- a. Hakim dapat mempertimbangkan sanksi pidana yang tidak mengikuti Pasal-Pasal tentang sanksi pidana, dengan mempertimbangkan kebenaran dan hakikat kejahatan yang dilakukan oleh terdakwa;
- b. Putusan mengenai sanksi hukum yang terbaik adalah tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan, tetapi disesuaikan dengan fakta yang diperoleh di persidangan dan berdasar rasa keadilan yang bisa diterima terdakwa karena merasakan keadilan atas perkaranya;
- c. Putusan hakim dilakukan karena formulasi pasal-pasal sangat memungkinkan adanya interpretasi yang berbeda-beda, yang kemudian dilaksanakan oleh penegak hukum.

Putusan Pengadilan perkara pelanggaran ketentuan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h, adalah cerminan rasa keadilan yang dimiliki hakim dalam hal menghargai keadilan yang tidak terumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan.

Hasil wawancara dengan Dedi Fardiman hakim Pengadilan Negeri Ngawi diperoleh penjelasan bahwa “hakim dapat menghukum terdakwa apabila telah meyakini kesalahan terdakwa, terbukti kebenarannya. Keyakinan tersebut harus disertai alasan-alasan berdasarkan rangkaian pemikiran (logika) dan dapat diterima akal dan nalar, tidak semata-mata berdasarkan keyakinan tanpa batas. Hakim wajib menjelaskan alasan-alasan yang mendasari keyakinannya atas kesalahan terdakwa, sehingga terdakwa dapat menerima putusan hakim tersebut”.

Dalam memutuskan suatu perkara, hakim harus berpegang pada 3 aspek, yakni aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis. Berdasarkan pengamatan dan hasil wawancara, diperoleh suatu gambaran, seperti terurai di atas, bahwa Hakim di Pengadilan Negeri Ngawi belum memaknai secara mendalam makna filosofis dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Seperti yang diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, bahwa hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Hal ini telah menjadi tujuan pokok dibentuknya Undang-Undang Kehutanan, bahkan sebelum Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 keluar, telah ada prinsip yang digunakan sebagai pedoman pembangunan sektor kehutanan, yakni prinsip distribusi manfaat hutan antar generasi dan kelestarian sumber daya hutan. Prinsip tersebut dideklarasikan dalam Deklarasi Kaliurang pada tahun 1966, yang menekankan prinsip pemanfaatan yang berkesinambungan dan hak generasi sekarang dan

generasi yang akan datang untuk mendapat manfaat dari sumberdaya hutan.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 1 Tahun 2008 mengenai Petunjuk Penanganan Perkara Tindak Pidana Kehutanan, disebutkan bahwa, Mahkamah Agung mengingatkan kepada hakim agar memperhatikan dengan sungguh-sungguh mengenai sanksi yang besar sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang tentang Kehutanan, dimaksudkan akan menimbulkan efek jera bagi pelanggar hukum di bidang kehutanan, sehingga para hakim diminta untuk menjatuhkan pidana yang setimpal dengan berat dan sifat tindak pidana tersebut.

Berpijak dari prinsip yang dijadikan pedoman dalam pembangunan sektor kehutanan, serta peringatan dari Mahkamah Agung mengenai tindak pidana *Illegal Logging*, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa, keberadaan hutan sangat perlu dijaga kelestariannya juga kebutuhan generasi yang akan datang, dan itu memiliki arti yang penting, karena telah dijelaskan pula dalam konsideran Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, akan tetapi pada kenyataannya, Hakim di Pengadilan Negeri Ngawi cenderung belum mempertimbangkan landasan filosofis Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tersebut secara optimal, karena selama ini, dilihat dari putusan-putusan yang dikeluarkan yang dijadikan contoh dalam tesis ini, Hakim Pengadilan Negeri Ngawi lebih cenderung mempertimbangkan aspek yuridis dan sosiologis dari Undang-Undang No. 41 Tahun 1999. Pola yuridis dimaksudkan penyelenggaraan hukum yang dimulai dari pertimbangan suatu kasus berdasar peraturan hukum, menerapkan sanksi hukum dan seterusnya. Pola sosiologis lebih menekankan kepada mekanisme untuk memecahkan persoalan dengan alternatif lain. Pola sosiologis yang ditekankan adalah keberhasilan mencapai tujuan hukum (efisiensi).

Dengan putusan Hakim yang relatif ringan tersebut, bukan suatu hal yang tidak mungkin rasa jera yang diharapkan timbul dari adanya sanksi pidana yang berat, menjadi tidak terwujud, sehingga timbulah

kejahatan yang baru, dan dampaknya adalah hutan akan semakin rusak. Pengaruhnya jika hal tersebut terus menerus terjadi adalah generasi yang akan datang tidak bisa menikmati keberadaan hutan dikarenakan habis oleh pelaku-pelaku *Illegal Logging* yang ada sekarang.

B. Faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Pengadilan Negeri Ngawi serta solusinya.

Implementasi sanksi pidana penjara berarti menerapkan suatu sistem hukum. Jika berbicara mengenai hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu.

- a. Komponen yang disebut dengan substansi, yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur;
- b. Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan pengarapan hukum secara teratur;
- c. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Masing-masing komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Komponen Subtansi

Menurut Fuller, ukuran mengenai adanya suatu sistem hukum yang baik dalam rangka efektivitas hukum yang hendak diwujudkan terdapat dalam delapan asas yang disebut *principles of legality*, yaitu :

1. Suatu sistem hukum yang harus mengandung suatu peraturan-peraturan, tidak boleh, mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat ad-hoc.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan.
3. Tidak boleh peraturan yang berlaku surut, oleh karenanya apabila ada yang demikian itu wajib ditolak, maka peraturan itu bilamana menjadi pedoman tingkah laku, membolehkan peraturan secara berlaku surut berarti akan merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari⁷³.

Pelaksanaan rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) ternyata tidak diikuti oleh Hakim Pengadilan Negeri Ngawi. Sehingga dari kedelapan asas tersebut di atas ada satu rumusan yang tidak terpenuhi yakni rumusan ke delapan, “harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari”.

Pasal 50 Ayat (3) huruf e yang rumusannya berbunyi: “setiap orang dilarang menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang”; huruf f: “setiap orang dilarang menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau

⁷³ Antonius Cahyadi. *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2007. hal. 52

patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah”; huruf h: “mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan”.

Pasal 78 ayat (5) yang rumusannya berbunyi: “barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf e atau huruf f, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)”, Ayat (7) yang rumusannya berbunyi: “barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf h, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah)”

Berdasarkan rumusan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h terdapat kalimat “setiap orang dilarang”, hal ini memberi pemahaman bahwa setiap orang yang memenuhi rumusan Pasal tersebut maka akan diancam dengan sanksi pidana yang terdapat dalam Pasal 78 Ayat (5) dan (7). Hakim Pengadilan Negeri Ngawi tidak mengikuti Rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) secara murni, karena tidak mencerminkan rasa keadilan. Hal tersebut dapat dilihat dari ketiga kasus yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hukuman yang dijatuhkan berada jauh di bawah ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 78 ayat (5) dan (7). Maka dalam praktek, hakim menjatuhkan sanksi pidana penjara tidak murni mengikuti rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7).

2. Komponen Struktur

Putusan Pengadilan Negeri Ngawi No. 249/Pid.B/2008/PN Ngawi, 295/Pid.B/2008/PN. Ngawi, dan No.296/Pid.B/2008/PN. Ngawi, adalah putusan lembaga peradilan sebagai hasil kerja hakim

dalam memberikan penafsiran terhadap suatu ketentuan Pasal 78 ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999. Memberikan keputusan terhadap suatu perkara tidak terlepas dari pribadi hakim tersebut. Lingkungan yang membentuk pribadi seorang hakim tidak akan terlepas dari pemberian keputusan suatu perkara. Selain itu pengaruh putusan hakim lain yang memutus perkara yang sejenis menjadikan perilaku hakim dalam memutus perkara *Illegal Logging* di pengadilan negeri Ngawi sebagai suatu “kebiasaan” dimana vonis yang dijatuhkan antara hakim yang satu dengan yang lain sama-sama relatif cukup ringan. Selain faktor tersebut, terdapat pula faktor yang mempengaruhi putusan hakim yakni faktor ekstern berupa undang-undang, kebijakan politis, dan masyarakat. Tekanan dari masyarakat akan mempengaruhi keputusan hakim dalam memberikan keputusan.

Yang menjadi fakta dalam penelitian ini, bahwa dari ketiga putusan Hakim Pengadilan Negeri Ngawi, terlihat bahwa vonis yang dijatuhkan adalah ringan. Terdakwa dalam putusan No. 249/Pid.B/2008/PN Ngawi, terbukti telah melakukan perbuatan pidana yang tercantum dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf e jo Pasal 78 Ayat (5) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam putusan Pengadilan Negeri Ngawi tersebut dinyatakan.

- a. Menyatakan terdakwa “Trimo Bin Sono Saniyem” tersebut diatas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “memungut hasil hutan tanpa memiliki ijin dari pejabat yang berwenang”;
- b. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa dengan pidana penjara selama 5 (lima) bulan dan denda sebesar Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah) subsidair 1 (satu) bulan kurungan;
- c. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani terdakwa tersebut dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
- d. Memerintahkan terdakwa tetap berada dalam tahanan;

- e. Memerintahkan barang bukti berupa: 1 (satu) batang kayu jati ukuran 430 cm dan tebal 10 cm atau 0,047 M3, dikembalikan kepada Perhutani Ngawi, dan 1 (satu) buah sabit (bendo), dirampas untuk dimusnahkan;
- f. Membebaskan terdakwa tersebut untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 2000,-

Putusan Pengadilan Negeri Ngawi itu menjelaskan akan fungsi surat ijin untuk memungut hasil hutan. Oleh karena itu semua pihak yang tidak memiliki surat ijin untuk memungut hasil hutan dilarang untuk memungut hasil hutan.

Terdakwa dalam putusan No. 295/Pid.B/2008/PN. Ngawi, terbukti telah melakukan telah melakukan perbuatan pidana yang tercantum dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf h jo Pasal 78 Ayat (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam putusan Pengadilan Negeri Ngawi tersebut dinyatakan.

- a. Menyatakan terdakwa Katno bin Wakidin tersebut di atas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “mengangkut hasil hutan tanpa dilengkapi surat keterangan sahnya hasil hutan”;
- b. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa dengan pidana penjara selama (1) satu tahun dan 4 (empat) bulan, dan denda sebesar Rp 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah) subsidair 1 (satu) bulan kurungan;
- c. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani tersebut dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
- d. Memerintahkan barang bukti berupa 38 (tiga puluh delapan) batang kayu jati berbagai ukuran dengan volume 2,832 M3 dikembalikan ke Perhutani Ngawi;
- e. Uang sebesar Rp 265.000,- dirampas negara.

Putusan Pengadilan Negeri Ngawi tersebut di atas menjelaskan akan fungsi surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) sebagai alat legitimasi untuk semua hasil hutan. Oleh karena itu kepada semua orang atau badan yang menguasai, memiliki dan mengangkut hasil hutan, ada kewajiban untuk melengkapi kepemilikan atau pengangkutan atau penguasaan hasil hutan dengan SKSHH.

Terdakwa dalam putusan No. 296/Pid.B/2008/PN. Ngawi terbukti telah melakukan telah melakukan perbuatan pidana yang tercantum dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf f jo Pasal 78 Ayat (5) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam putusan Pengadilan Negeri Ngawi tersebut dinyatakan.

- a. Menyatakan terdakwa Sukidi tersebut telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana memiliki hasil hutan, yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah;
- b. Menjatuhkan pidana kepada terdakwa tersebut diatas dengan pidana penjara selama 4 (empat) bulan 15 hari dan denda sebesar Rp 100.000 dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan;
- c. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani terdakwa tersebut dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
- d. Menetapkan agar terdakwa tetap ditahan;
- e. Memerintahkan agar barang bukti berupa 1 batang kayu ukuran 400x8x12cm, 1 batang ukuran 350x12x16cm dan 48 batang ukuran 400x6x4 cm dikembalikan kepada Perhutani Saradan;
- f. membebaskan kepada terdakwa untuk membayar biaya perkara ini sebesar Rp 2000,-

3. Komponen Kultur

Lembaga peradilan Indonesia mendorong hakim agar dalam mengambil keputusan dalam suatu perkara, di samping selalu harus berdasarkan pada hukum yang berlaku juga berdasarkan atas keyakinan yang seadil-adilnya dan sejujur-jujurnya dengan mengingat akan kebebasan yang dimilikinya dalam memeriksa dan memutus perkara pelanggaran ketentuan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h, dilakukan dengan sungguh-sungguh yang didasarkan pada pengetahuan hukum dan keyakinan hakim serta rasa keadilan. Selain itu juga didasarkan pada aspek *behavior* hakim, dimana hakim menggunakan referensi tentang perkara tersebut dari putusan-putusan terdahulu serta latar belakang putusan sanksi hukum yakni dengan melihat dan mempertimbangkan disparitasnya dengan putusan-putusan yang serupa dengan yang dijatuhkan oleh hakim-hakim sebelumnya.

Budaya suatu masyarakat seringkali mengandung nilai atau etika atau norma dan kaedah sosial memiliki spesifikasi yang seringkali identik dengan hukum modern. Hal ini tidak dapat dipungkiri, karena hukum modern sebenarnya juga tidak lepas dari hukum masyarakat/sosial. Hukum yang berlaku dalam masyarakat berisi norma-norma atau kaedah-kaedah yang dijunjung tinggi atau masih berlaku dalam suatu masyarakat. Hakim dalam menjatuhkan sanksi pidana seringkali berkeyakinan bahwa terdakwa melakukan tindak pidana karena didorong oleh motif-motif sosial seperti motif ekonomi, sehingga hakim menggunakan rasa keadilan, tepa selira dan selaras dalam menjatuhkan pidana tidak mengikuti secara murni rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7).

Berdasar putusan pidana atas pelanggaran Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan g Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7), maka ada dua aspek pendekatan kultur hukum yang dapat dikaji, yakni:

- a. Masyarakat Kabupaten Ngawi sebagaimana masyarakat pada umumnya masih didominasi budaya rukun dan selaras penuh toleransi, suatu idiom budaya yang menghargai rasa kemanusiaan, sehingga idiom ini nampak pada penerapan sanksi pidana oleh hakim Pengadilan Negeri Ngawi yang tidak murni mengikuti rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999.
- b. Di sisi lain, masyarakat menerima keputusan sanksi pidana oleh hakim Pengadilan Negeri Ngawi, karena kesadarannya bahwa terdakwa memang berbuat salah dan melanggar hukum maka sepantasnya menerima sanksi tersebut.

Bergesernya nilai dan pola hidup masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan yang semula menjadi peladang/petani bercocok tanam beralih menjadi buruh/tenaga pengangkut kayu.

Tidak jarang dari mereka menjadi pelaku penebangan / pembalakan liar dan menjual kayu hasil hutan tersebut kepada cukong-cukong. Hal ini disebabkan sikap dan pola hidup yang berubah menjadi lebih konsumtif, yang dipicu adanya kebutuhan keluarga yang semakin bertambah. Disisi lain, tidak adanya upaya pemerintah pusat dan daerah untuk membuka lapangan kerja baru bagi masyarakat, sehingga mau tidak mau mereka harus melakukan penebangan liar untuk mencari tambahan sebagai sumber penghasilan yang cepat guna memenuhi kebutuhan keluarganya. Selain itu, faktor yang mempengaruhi adalah pertumbuhan penduduk yang semakin cepat tanpa dibarengi dengan pertumbuhan ekonomi.

Solusi

- a. Subtansi

Dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, perlu ditambah dengan Pasal yang berisi ketentuan mengenai pelaku

tindak pidana *Illegal Logging* dalam skala kecil. Karena dalam undang-undang yang ada saat ini, pelaku tidak dibedakan antara pelaku *Illegal Logging* dalam skala kecil maupun besar ancaman hukumannya sama. Sehingga dalam memutus suatu perkara kepandaian hakim dalam menafsirkan sangat diperlukan.

Keberadaan pidana minimum memang diperlukan dengan catatan jika dihadapkan pada pelaku *Illegal Logging* dalam skala besar, karena nantinya hukuman yang dijatuhkan akan relatif berat, namun jika dihadapkan pada pelaku seperti pelaku-pelaku *Illegal Logging* di Pengadilan Negeri Ngawi, pemberian pidana minimum akan menimbulkan rasa ketidakadilan.

b. Struktur

Hakim-hakim harus lebih teliti dan terbuka terhadap kasus-kasus yang dihadapi, karena semakin beraneka ragamnya kasus yang terjadi sehingga terkadang undang-undang yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan. Hakim di sini dituntut agar lebih kritis dalam menilai suatu perkara dan tidak enggan untuk memunculkan suatu hukum baru.

c. Kultur

Hakim diharapkan benar-benar mempertimbangkan komponen filosofi, yuridis dan sosiologis dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan bukan hanya mempertimbangkan berdasarkan budaya rukun dan selaras penuh toleransi, suatu idiom budaya yang menghargai rasa kemanusiaan yang masih mendominasi masyarakat Ngawi yang mempengaruhi sanksi pidana yang dijatuhkan hakim.

Sikap konsumtif yang mendorong masyarakat melakukan tindak pidana *Illegal Logging* perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah dengan melakukan

penyuluhan yang melibatkan berbagai pihak. Selain itu pemerintah daerah diharapkan mampu membuka lapangan kerja yang menyerap tenaga kerja yang bertempat tinggal di sekitar hutan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hakim belum mengimplementasikan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f, dan h jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan secara tepat, karena:

Hakim Pengadilan Negeri Ngawi masih cenderung lebih mempertimbangkan aspek yuridis dan sosiologis dari Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Aspek yuridis, bahwa apa yang diputus oleh Hakim Pengadilan Negeri Ngawi telah sesuai dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, dikarenakan tidak ada sanksi minimum, jadi Hakim bebas menentukan sanksi yang dijatuhkan sesuai dengan berat ringannya kesalahan. Aspek sosiologis, Hakim Pengadilan Negeri Ngawi mempunyai suatu pengharapan agar tidak timbul kejahatan baru, mengingat pelaku *Illegal Logging* yang ada berlatar belakang ekonomi yang sulit.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi serta solusinya.
 - a. Komponen Subtansi

Pelaksanaan rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) ternyata tidak diikuti oleh Hakim Pengadilan Negeri Ngawi. Sehingga dari kedelapan asas (*principles of legality*) ada satu rumusan yang tidak terpenuhi yakni rumusan ke delapan, “harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari”.

Dilihat dari ketiga kasus yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hukuman yang dijatuhkan berada jauh di bawah ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 78 ayat (5) dan (7). Maka dalam praktek, hakim menjatuhkan sanksi pidana penjara tidak murni mengikuti rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7).

b. Komponen Struktur

Memberikan keputusan terhadap suatu perkara tidak terlepas dari pribadi hakim tersebut. Lingkungan yang membentuk pribadi seorang hakim tidak akan terlepas dari pemberian keputusan suatu perkara. Selain itu pengaruh putusan hakim lain yang memutus perkara yang sejenis menjadikan perilaku hakim dalam memutus perkara *Illegal Logging* di pengadilan negeri Ngawi sebagai suatu “kebiasaan” dimana vonis yang dijatuhkan antara hakim yang satu dengan yang lain sama-sama relatif cukup ringan.

c. Komponen Kultur

Hakim menggunakan rasa keadilan, tepa selira dan selaras dalam menjatuhkan pidana tidak mengikuti secara murni rumusan Pasal 78 Ayat (5) dan (7) karena masyarakat Ngawi berada dalam budaya rukun dan selaras penuh toleransi, serta menghargai rasa kemanusiaan, idiom tersebut juga diterapkan dalam penerapan sanksi pidana oleh hakim, sikap dan pola hidup masyarakat Ngawi yang berubah menjadi lebih konsumtif, yang dipicu adanya kebutuhan keluarga yang semakin bertambah.

Solusi

Solusi yang bisa digunakan untuk menanggulangi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah:

a. Subtansi

1. Perlu adanya Pasal yang berisi ketentuan mengenai pelaku tindak pidana *Illegal Logging* dalam skala kecil;
2. Perlu adanya ketentuan mengenai pidana minimum.

b. Struktur

Hakim-hakim harus lebih teliti dan terbuka terhadap kasus-kasus yang dihadapi. Hakim harus lebih kritis dalam menilai suatu perkara

c. Kultur

Hakim diharapkan lebih mempertimbangkan komponen filosofis, yuridis dan sosiologis dan bukan mendasarkan atas budaya masyarakat yang ada. Penyuluhan dengan melibatkan berbagai pihak mengenai arti pentingnya kelestarian hutan, pemerintah daerah harus membuka lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tenaga kerja yang bertempat tinggal di sekitar hutan.

B. Implikasi

Implikasi dari penelitian ini adalah

1. Apabila dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 50 Ayat (3) huruf e, f dan h Jo Pasal 78 Ayat (5) dan (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hakim masih lebih mempertimbangkan aspek yuridis dan sosiologis secara lebih dominan dari pada aspek filosofis, maka dikhawatirkan angka kejahatan *Illegal Logging* akan semakin meningkat, karena rasa jera yang ingin ditimbulkan oleh Undang-Undang Kehutanan tidak terwujud;
2. Apabila faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut tidak segera diatasi, maka penebangan liar/*Illegal Logging* dan penegakan hukum terhadap *Illegal Logging* tidak akan dapat ditanggulangi. Hal ini mengakibatkan kerusakan hutan bertambah, adanya bencana alam, dan kerugian negara akan semakin besar.

C. Saran

1. Pemerintah Pusat diharapkan melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan menambahkan ketentuan sanksi pidana minimum;
2. Pemerintah Pusat juga perlu mempertimbangkan adanya ketentuan Pasal mengenai pelaku *Illegal Logging* dalam skala kecil dan skala besar;
3. Pemerintah Daerah, terutama pemerintah daerah Kabupaten Ngawi perlu menata kembali peraturan pelaksana di daerah mengenai prosedur pemberian ijin terhadap pengusaha mulai dari ijin pemanfaatan hasil hutan sampai pada pengangkutan hasil hutan;
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi diharapkan mampu membuka lapangan pekerjaan yang dapat menyerap tenaga kerja terutama penduduk di sekitar hutan;
5. Penegak Hukum, dalam hal ini adalah Hakim, khususnya Hakim Pengadilan Negeri Ngawi, diharapkan mempertimbangkan secara seksama ketiga aspek baik filosofis, yuridis maupun sosiologis dalam memutus suatu perkara;
6. Masyarakat hendaknya menyadari bahwa hutan merupakan warisan yang harus dijaga demi kelangsungan kehidupan yang akan datang, yang harus tetap dijaga kelestariannya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adami Chazawi.*Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, PT. Raja Grafindo, Jakarta
- Antonius Cahyadi.2007.*Pengantar ke Filsafat Hukum*,Prenada Media Group,Jakarta
- Antonius Sudirman.2007.*Hati Nurani Hakim dan Putusannya*,PT.Citra Aditya Bakti,Bandung
- Arum Sari Linggarjati.2008.*Tesis*, Pascasarjana FH UNS, Surakarta
- Bambang Sunggono.1994.*Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta
- Benedictus Fery Kristiawan.2007.*Sinkronisasi peraturan daerah kota Kediri No. 6 Tahun 2002 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Tingkat II Kediri No.15 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi*,Tesis,Pascasarjana UNS,Surakarta
- Budi Winarno.2008.*Kebijakan Publik teori dan proses*, Medpress, Yogyakarta
- Burhan Ashshofa.2007.*Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta
- Esmi Warassih.2005.*Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT.Suryandaru Utama, Semarang
- Friedman.1975.*The Legal System*, Russel Sage Foundation, New York
- H.B.Sutopo.2006.*Metodologi Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta
- Jamal Wiwoho,*Bahan Kuliah Hukum dan Kebijakan Publik S2*, UNS
- Lexy J. Moloeng. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Muladi dan Barda Nawawi.1992.*Bunga Rampai Hukum Pidana*,Alumni, Bandung
- Ronny Rahman Nitibaskara.2006.*Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta
- Satjipto Rahardjo.2006.*Ilmu Hukum*,PT Citra Aditya Bakti,Bandung
- Setiono.2005.*Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Surakarta
- 2008.*Hukum dan Kebijakan Publik dalam bahan kuliah matrikulasi*, Pascasarjana FH UNS, Surakarta

- Soerjono Soekanto.1983.*Faktor – Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta
- Solichin Abdul Wahab.2008.*Analisis Kebijaksanaan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta
- Sukadi.2008.*Implementasi Sanksi Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1997 mengenai tindakan yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana yang dilakukan oleh anak di wilayah Ponorogo*,Tesis.Pascasarjana UNS
- Peter Mahmud Marzuki.2008.*Penelitian Hukum*.Kencana Prenada Media Group,Jakarta
- Yahya Harahap, dikutip oleh Sukadi,2008,*Implemntasi Sanksi Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1997 mengenai tindakan yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana yang dilakukan oleh anak di wilayah Ponorogo*,Tesis,Pascasarjana UNS

JURNAL

- Brent McClendon.2008.“Illegal Logging Bill Passes”.*Wood & Wood Product*.Juli
- Charles Berber.2007.*Habitat Australia*.Januari
- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani.2006. “Krisis Air, Illegal Logging Dan Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia”. *Yustisia* Edisi Nomor 69 Sept. - Desember
- Jessica Lawrence.2005. “Combat The Growing Problem Of Illegal Logging And Related Trade”. *European Community Official Journal*. L 347
- Rodolfo Robo.2000.“Brazil Battles Illegal Logging Wood Demand Remains High”.*Wood Technologi*.Maret / April
- Suhartanto.2007. “Suatu Tinjauan Terhadap Pembalakan Liar/Illegal Logging dalam Perspektif Sosiologis”. *Varia Peradilan*. Majalah Hukum Tahun ke-XXII, No. 255, Februari
- The IUCN/WWF Forest Conservation Newsletter.2006.Desember

PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- SEMA No. 1 Tahun 2000 tentang Pemidanaan Agar Setimpal dengan Berat dan Sifat Kejahatan
- SEMA No. 1 Tahun 2008 tentang Petunjuk Penanganan Perkara Tindak Pidana Kehutanan

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan No. 294/Pid.B/2008/PN Ngawi

Putusan No. 295/Pid.B/2008/PN Ngawi

Putusan No. 296/Pid.B/2008/PN Ngawi

DATA ELEKTRONIK

<http://www.bappenas.go.id>, diakses, Jum'at 6 Maret 2009, 14.00 WIB

<http://enviromentnewsservices.com>, diakses, Sabtu 4 April 2009, 13.00 WIB

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12528.htm>, diakses, Sabtu 4 April 2009,
13.00 WIB

<http://fwi.or.id/publikasi/potret.htm>, diakses, Selasa 23 Maret 2009, 13.00 WIB.

<http://gagasanhukum.wordpress.com/2008/08/07/kelemahan-uu-kehutanan/>,
diakses hari Minggu tanggal 14 Februari 2009, pukul 18.30 WIB.