

# Mekanisme Penyusunan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan

Proses, Implementasi dan Dampak Desentralisasi pada Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat, Jambi

Sudirman

Dede Wiliam

Nely Herlina

## CIFOR REPORTS ON DECENTRALIZATION AND FORESTS IN INDONESIA

### District and Provincial Case Studies

---

**Case Study 1.** McCarthy, J.F. 2001. Decentralisation, local communities and forest management in Barito Selatan District, Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 2.** McCarthy, J.F. 2001. Decentralisation and forest management in Kapuas District, Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 3.** Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M., and Djogo, T. 2001. The impacts of decentralisation on forests and forest-dependent communities in Malinau District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 4.** Casson, A. 2001. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kutai Barat District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 5.** Casson, A. 2001. Decentralisation of policymaking and administration of policies affecting forests and estate crops in Kotawaringin Timur District. Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Studies 6 and 7.** Potter, L. and Badcock, S. 2001. The effects of Indonesia's decentralisation on forests and estate crops in Riau Province: Case studies of the original districts of Kampar and Indragiri Hulu. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 8.** Soetarto, E., Sitorus, MTF and Napiri, MY. 2001. Decentralisation of administration, policy making and forest management in Ketapang District, West Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 9.** Obidzinski, K. and Barr, C. 2003. The effects of decentralisation on forests and forest industries in Berau District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 10.** Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin. 2005. The Complexities of Managing Forest Resources in Post-decentralization Indonesia: A Case Study from Sintang District, West Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 10b.** Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin. 2005. Kompleksitas Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 11.** Ngakan, P.O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. and Tako, A., 2005. The Dynamics of Decentralization in the Forestry Sector in South Sulawesi: The History, Realities and Challenges of Decentralized Governance. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 11b.** Ngakan, P.O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. and Tako, A., 2005. Dinamika Proses Desentralisasi Sektor Kehutanan di Sulawesi Selatan: Sejarah, Realitas dan Tantangan Menuju Pemerintahan Otonomi yang Mandiri. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 12.** Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H., Ngau, Y., 2005. The Impacts of Forestry Decentralization on District Finances, Local Community and Spatial planning: A Case Study in Bulungan District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 12b.** Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H., Ngau, Y., 2005. Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Penataan Ruang: Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 13.** Tokede, M.J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. and Yufuai, M.C., 2005. The Impacts of Special Autonomy in Papua's Forestry Sector: Empowering Customary Communities (*Masyarakat Adat*) in Decentralized Forestry Development in Manokwari District. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 13b.** Tokede, M.J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. and Yufuai, M.C., 2005. Dampak Otonomi Khusus di Sektor Kehutanan Papua: Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 14.** Sudirman, Wiliam, D. and Herlina, N., 2005. Local Policy-making Mechanisms: Processes, Implementation and Impacts of the Decentralized Forest Management System in Tanjung Jabung Barat District, Jambi. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 14b.** Sudirman, Wiliam, D. and Herlina, N., 2005. Mekanisme Pengambilan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan: Proses, Implementasi dan Dampak Desentralisasi pada Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat, Jambi. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

# **Mekanisme Penyusunan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan**

Proses, Implementasi dan Dampak Desentralisasi pada  
Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat, Jambi

**Sudirman  
Dede Wiliam  
Nely Herlina**

**Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah (PSHK-ODA)**  
bekerjasama dengan  
**Center for International Forestry Research (CIFOR)**

© 2005 CIFOR  
Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang. Diterbitkan tahun 2005  
Dicetak oleh Inti Prima Karya, Indonesia

**ISBN 979-24-4601-X**

Diterbitkan oleh  
Center for International Forestry Research  
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang  
Bogor Barat 16680, Indonesia  
Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100  
E-mail: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)  
Web site: <http://www.cifor.cgiar.org>

# Daftar Isi

<b>Daftar Tabel dan Gambar</b>	iv
<b>Daftar Istilah</b>	v
<b>Kata Pengantar</b>	vi
<b>Abstrak</b>	viii
<b>1. Pendahuluan</b>	1
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Tujuan dan Manfaat Penelitian	2
1.3. Fokus Penelitian dan Struktur Laporan	2
<b>2. Metodologi</b>	4
2.1. Pendekatan Riset Aksi Multi-pihak	4
2.2. Kerangka Kegiatan Penelitian	4
2.3. Analisis Masalah	4
2.4. Analisis <i>Stakeholders</i>	7
2.5. Profil Kabupaten Tanjabbar	9
<b>3. Analisis Hukum Perda Kehutanan Tanjung Jabung Barat</b>	11
3.1. Analisis Kewenangan Perda Tanjabbar	11
3.2. Perizinan di Bidang Kehutanan di Tanjabbar	12
3.3. Analisis Substansi Perda Kehutanan Tanjabbar	15
<b>4. Mekanisme Pembuatan Kebijakan Daerah Bidang Kehutanan Tanjung Jabung Barat</b>	20
4.1. Proses Pembuatan Perda Kehutanan Tanjabbar	20
4.2. Proses Perizinan Bidang Kehutanan Tanjabbar	26
<b>5. Dampak Desentralisasi Kebijakan Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat</b>	31
5.1. Masalah Koordinasi Vertikal dan Horizontal	31
5.2. Konflik Masyarakat dengan Perusahaan Perkebunan/kehutanan sebelum Desentralisasi	33
5.3. Konflik Masyarakat dengan Perusahaan Perkebunan/kehutanan sesudah Desentralisasi	34
5.4. Dampak dari Kegiatan Penelitian di Tanjung Jabung Barat, Provinsi Jambi	36
<b>6. Kesimpulan dan Rekomendasi</b>	37
6.1. Kesimpulan	37
6.2. Rekomendasi	38
<b>7. Catatan Akhir</b>	41
<b>8. Daftar Pustaka</b>	46
<b>9. Lampiran 1</b>	48

# Daftar Tabel dan Gambar

## Tabel

Tabel 1.	Penyebaran Kawasan Hutan di Provinsi Jambi Tahun 1999	10
Tabel 2.	Daftar Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat Tahun 2001 di Tanjabbar	13
Tabel 3.	Daftar Izin Pemanfaatan Kayu Tahun 2001 di Tanjabbar	14
Tabel 4.	Daftar Izin Pemungutan Hasil Hutan Kebun Rakyat (IPHHKR) dan Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Tanaman (IPHHKT) Tahun 2003 di Tanjabbar	14
Tabel 5.	Hasil Produksi dan Pungutan IPHHKR Kabupaten Tanjung Jabung Barat	15
Tabel 6.	Data Tindak Pidana Tahun 2002 yang Melanggar UU No. 41/1999 di Tanjabbar	18
Tabel 7.	Data Tindak Pidana Tahun 2003 yang Melanggar UU No. 41/1999 di Tanjabbar	19
Tabel 8.	Jadwal Rapat Paripurna Pembahasan 16 Raperda Kabupaten Tanjabbar	23
Tabel 9.	Substansi Pemandangan Umum Fraksi	25
Tabel 10.	Kondisi Masyarakat Desa Penyabungan, Kecamatan Merlung, sebelum dan sesudah adanya Perusahaan PT. DAS	34

## Gambar

Gambar 1.	Kerangka Riset Mekanisme Pengambilan Kebijakan Daerah Bidang Kehutanan di Tanjabbar	5
Gambar 2.	Akses terhadap Manfaat dari Sumberdaya Hutan	8
Gambar 3.	Akses terhadap Pembuatan Kebijakan Kehutanan	8
Gambar 4.	Alur Proses Pembentukan Perda - Prakarsa Legislatif	21
Gambar 5.	Alur Proses Pembentukan Perda - Prakarsa Eksekutif	21

## Daftar Istilah

APL	Areal Penggunaan Lain
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BPD	Badan Perwakilan Desa
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
Dishutbun	Dinas Kehutanan dan Perkebunan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
GBHD	Garis-garis Besar Haluan Daerah
HL	Hutan Lindung
HP	Hutan Produksi
HPA	Hutan Pelestarian Alam
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HPHH	Hak Pemungutan Hasil Hutan
HPT	Hutan Produksi Terbatas
HSA	Hutan Suaka Alam
HTI	Hutan Tanaman Industri
IPH	Izin Pemanfaatan Hutan
IPHH	Izin Pemungutan Hasil Hutan
IPHHI	Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan
IPHHK	Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu
IPHHBK	Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu
IPHHKR	Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Rakyat
IPHHKT	Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Tanaman
IPKR	Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat
KUUP	Kitab Undang-undang Hukum Pidana
Muspida	Musyawarah Pimpinan Daerah
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
PAD	Pendapatan Asli Daerah
Pansus	Panitia Khusus
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia
Perda	Peraturan Daerah
PSDA	Provisi Sumber Daya Alam
PSHK-ODA	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah
Restra	Rencana Strategis
RHH	Retribusi Hasil Hutan
RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
SKSHH	Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan
SPdORD	Surat Pendaftaran Obyek Retribusi Daerah
Tanjabbar	Tanjung Jabung Barat
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TNI	Tentara Nasional Indonesia

# Kata Pengantar

Laporan ini merupakan bagian dari rangkaian laporan studi kasus tentang dampak desentralisasi di sektor kehutanan di Indonesia. Selama lebih dari dua tahun (dari 2002 sampai 2004), tim peneliti dari berbagai universitas, LSM dan CIFOR melaksanakan suatu penelitian aksi kebijakan dengan tema ‘*Can Decentralization Work for Forests and the Poor?*’ atau “Dapatkah Desentralisasi Bermanfaat bagi Kelestarian Hutan dan Pengentasan Kemiskinan?”. Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi masukan dalam perumusan kebijakan tentang desentralisasi di bidang kehutanan. Dalam prosesnya, penelitian tersebut melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) di lima provinsi di Indonesia (Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, Jambi, Kalimantan Barat dan Papua) untuk mengumpulkan dan saling berbagi data dan informasi serta hasil analisis atas dampak desentralisasi kehutanan dari berbagai aspek sosial, hukum, ekonomi dan ekologi.

Dasar hukum pelaksanaan desentralisasi tertuang dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah\*. Desentralisasi telah memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah kabupaten dalam mereformasi sistem pemerintahan, melaksanakan pembangunan dan memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Di sektor kehutanan, bentuk paling nyata dari desentralisasi tersebut adalah bahwa untuk pertama kalinya bupati diberikan kewenangan untuk mengeluarkan izin perusahaan kayu skala kecil.

Duatahun pertama pelaksanaan desentralisasi di Indonesia merupakan masa peralihan dan penyesuaian. Kabupaten-kabupaten kaya hutan menikmati kesempatan tersebut dan

memperoleh manfaat ekonomi secara langsung dari berbagai bentuk perusahaan hutan dan kayu. Akibatnya, di berbagai wilayah, jumlah izin perusahaan kayu skala kecil melonjak drastis dalam kurun waktu yang singkat. Melalui serangkaian kebijakan kehutanan, pemerintah pusat berupaya untuk membatasi kerusakan hutan, diantaranya dengan mencabut kembali kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah kabupaten. Pada saat yang sama, banyak pemerintah kabupaten dan para pemangku kepentingan setempat sadar bahwa tingkat pemanfaatan hasil hutan di daerah mereka telah mengancam kelestarian hutan. Di beberapa daerah, telah terjadi proses pembelajaran di kalangan pemerintah dan berbagai pihak agar lebih berhati-hati dan bijaksana dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan di bidang kehutanan. Namun demikian, proses tersebut terhambat karena potensi yang dimiliki pemerintah daerah menjadi lebih terbatas setelah pemerintah pusat menarik kembali kewenangan kabupaten di bidang kehutanan.

Selama pemerintahan Orde Baru, sistem perusahaan hutan telah mendorong terbentuknya bentuk-bentuk pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan. Hal tersebut juga digambarkan sebagai suatu model pengelolaan hutan yang mendorong ‘terciptanya kemiskinan’ (DfID 1999)\*\*. Sejauh ini, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia belum berhasil memecahkan permasalahan yang telah bertumpuk selama pemerintahan Orde Baru akibat eksploitasi berlebihan dan kurangnya penanaman modal dalam pembangunan sumberdaya alam. Desentralisasi tidak diragukan telah membawa ‘rezeki nomplok’ ekonomi jangka pendek bagi sebagian masyarakat yang hidupnya tergantung pada hutan. Tetapi, agar pengelolaan hutan lestari dan kesejahteraan



masyarakat dapat tercapai, semua pemangku kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah perlu dilibatkan secara aktif mulai dari proses perumusan sampai pada tahap pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Aspirasi dan masukan mereka akan membantu menciptakan kebijakan-kebijakan yang lebih memberi peluang terwujudnya perbaikan penghidupan masyarakat dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan.

CIFOR mengucapkan terima kasih kepada ACIAR dan DfID atas dukungan finansial, dan kepada para mitra penelitian di lima provinsi, yakni dari Universitas Hasanuddin (UNHAS),

Universitas Tanjungpura (UNTAN), Universitas Papua (UNIPA), Pusat Studi Hukum Kebijakan-Otonomi Daerah (PSHK-ODA), Yayasan Konservasi Borneo, Yayasan Pionir Bulungan dan Makaritutu, atas peran dan kontribusi yang mereka berikan bagi terlaksananya penelitian ini. Kami juga ingin berterima kasih kepada pihak pemerintah-pemerintah daerah kabupaten dan provinsi serta masyarakat desa dan para pemangku kepentingan di masing-masing daerah lokasi penelitian. Terima kasih juga kami sampaikan kepada Lembaga Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (LITBANG), Departemen Kehutanan.

Bogor, Indonesia

Siân McGrath  
Koordinator Proyek

\* Pada saat hasil penelitian ini diterbitkan, kedua UU tersebut telah diganti masing-masing oleh UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

\*\* DfID, 1999. *Indonesia: Towards Sustainable Forest Management*, Laporan Akhir Tim Senior Management Advisory dan Proyek Pengelolaan Hutan Tingkat Provinsi, 2 Volume., *Department for International Development (UK)* dan Departemen Kehutanan, Jakarta.

# Abstrak

Menyusul diberlakukannya Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, beberapa peraturan Menteri Kehutanan yang terbit pada tahun 1999, kepala daerah di berbagai wilayah Indonesia diberikan kewenangan yang lebih luas untuk merumuskan peraturan daerah terkait dengan pengelolaan sumberdaya hutan. Pemerintah Daerah Tanjung Jabung Barat di Jambi menindaklanjuti peluang tersebut dengan mengeluarkan tiga kebijakan daerah yang mengatur pemungutan dan retribusi hasil hutan.

Laporan ini memuat hasil-hasil analisis hukum normatif dan evaluasi yang mendasar terhadap ketiga kebijakan tersebut. Digambarkan pula proses penyusunan kebijakan daerah dan mekanisme implementasi peraturan daerah, serta fungsi dan peran dari lembaga daerah terkait. Laporan ini juga menjelaskan para aktor yang terkait di dalam

proses tersebut dan sejauh mana peran mereka di dalam menetapkan agenda kebijakan. Pada bagian akhir, dengan memfokuskan pada izin pemungutan hutan skala kecil, dipaparkan dampak kebijakan otonomi daerah di bidang kehutanan terhadap masyarakat setempat.

Penelitian ini menyajikan informasi dan hasil analisis yang menjadi bahan rekomendasi untuk memperbaiki kebijakan kehutanan dan proses-proses pengambilan kebijakan. Penelitian ini dilakukan dengan melibatkan publik dan mendorong masyarakat untuk ikut memberikan masukan terhadap penyusunan agenda kebijakan kehutanan di kabupaten ini. Hasil penelitian juga memberikan masukan terhadap upaya-upaya pencarian model pengelolaan yang berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat setempat. Direkomendasikan agar pemerintah daerah menyusun rancangan peraturan daerah yang mengatur mekanisme penyusunan produk hukum daerah secara partisipatif.

### 1.1. Latar Belakang Permasalahan

Kebijakan desentralisasi di Indonesia yang ditetapkan pada tahun 1999 berlaku secara efektif sejak 1 Januari 2001. Selain memberikan landasan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah kabupaten, kebijakan baru ini juga mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah kabupaten, provinsi dan pusat. UU No. 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disusun sebagai bagian dari upaya kolektif untuk menata kembali sistem pemerintahan yang lebih adil dan demokratis serta mendorong terwujudnya kemakmuran di daerah. Diberlakukannya kebijakan desentralisasi juga adalah salah satu upaya untuk menjaga keutuhan bangsa di dalam keberagaman.

Kebijakan desentralisasi yang tertuang dalam UU No. 22/1999 merupakan langkah pembaharuan besar dalam sejarah pemerintahan Indonesia yaitu dengan memberikan otonomi luas kepada daerah<sup>1</sup>. Idealnya agenda desentralisasi bukan hanya sekedar penyerahan wewenang pemerintah dari pusat ke daerah, tetapi juga mencakup agenda penyertaan segenap komponen masyarakat di dalam proses berpemerintahan itu sendiri sebagai bagian yang utuh tak terpisahkan dari Indonesia baru yang dicita-citakan (Haris 2003:2). Dengan semangat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sangatlah diperlukan adanya respon kritis dari semua pihak terhadap berbagai dampak yang muncul di masyarakat dengan berlakunya

sistem pemerintahan baru tersebut, baik itu dampak positif maupun dampak negatif.

Salah satu dampak positif dari kebijakan ini terlihat dari menguatnya posisi tawar (*bargaining position*) pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat serta lebih terbukanya ruang untuk menyampaikan aspirasi<sup>2</sup>. Hal ini membuka peluang bagi daerah untuk dapat mengelola rumah tangga daerahnya relatif lebih mandiri dan memperkecil adanya campur tangan pemerintah pusat.

Namun, dampak lain dari terbukanya otoritas yang cukup luas bagi daerah ini juga memunculkan berbagai persoalan birokrasi, seperti terjadinya tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah. Contohnya, dengan munculnya berbagai Peraturan Daerah (Perda) yang berkaitan dengan pajak dan retribusi. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menetapkan pajak dan retribusi untuk obyek kegiatan yang sama di daerah, terutama pada kegiatan usaha yang bergerak di sektor industri kehutanan maupun non kehutanan. Banyak kalangan pengusaha maupun pemegang perizinan di daerah menganggap hal ini sebagai 'pungutan ganda'<sup>3</sup>. Situasi ini telah memicu kritik karena dianggap dapat menghambat perkembangan investasi di kabupaten, dimana biaya untuk membangun bisnis di daerah menjadi sangat tinggi justru setelah era desentralisasi.

Persoalan lain yang dihadapi adalah lemahnya koordinasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten<sup>4</sup> yang ada di wilayahnya. Fungsi koordinasi menjadi sulit untuk dilakukan karena kebijakan baru tersebut telah diinterpretasikan sebagai

pemberian kewenangan dan kontrol politik yang lebih besar kepada pemerintah kabupaten (Bupati) daripada kepada pemerintahan provinsi.

Di sisi lain, masyarakat mengeluhkan rendahnya komitmen pejabat daerah, baik dari kalangan eksekutif maupun legislatif (Nurhasim 2001) terhadap kepentingan masyarakat. Banyak pendapat yang menyatakan bahwa komitmen pemerintah daerah belum maksimal karena sampai saat ini masyarakat masih sulit untuk mendapatkan keadilan dan belum juga menikmati pelayanan publik yang lebih baik<sup>5</sup>.

Sementara itu kalangan LSM yang bergerak di bidang kehutanan dan lingkungan juga mempertanyakan komitmen pemerintah daerah dalam mempertahankan kelestarian dan kelangsungan ekosistem sumberdaya hutan sehubungan dengan kecenderungan Pemerintah Daerah yang menjadikan hutan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)<sup>6</sup>. Kalangan LSM berpendapat bahwa sumberdaya hutan harus dikelola untuk tujuan jangka panjang yaitu menjaga keberlangsungan fungsi-fungsi sosial, budaya dan ekologi, dan bukan hanya untuk memperoleh manfaat ekonomi jangka pendek.

Berbagai persoalan mengenai implementasi kebijakan desentralisasi yang telah dikemukakan di atas tentunya juga tidak terlepas dari ketidaksiapan pemerintah pusat sejak awal dalam menyediakan perangkat pelaksanaan, arahan dan sumberdaya yang memadai bagi pemerintah kabupaten untuk mampu menjalankan kebijakan baru tersebut. Di tingkat kabupaten, berbagai persoalan berawal dari inkonsistensi dan ketidakjelasan pada kebijakan di tingkat nasional mengenai desentralisasi kewenangan. Kondisi yang sama juga terjadi pada produk kebijakan di daerah, khususnya yang berkaitan dengan partisipasi publik. Proses penyusunan kebijakan daerah belum melibatkan secara penuh pemangku kepentingan lokal, terutama masyarakat setempat.

## 1.2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi, menganalisa serta memfasilitasi penyusunan rekomendasi bersama tentang proses penyusunan kebijakan di daerah secara partisipatif. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan cara meminta masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya mengenai agenda desentralisasi kebijakan kehutanan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Tanjung Jabung Barat untuk melakukan langkah-langkah perubahan dalam proses pembuatan kebijakan kehutanan daerah yang lebih aspiratif dan mendorong penyelenggaraan pengelolaan hutan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pemerataan keadilan di masyarakat serta kelestarian sumberdaya. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat mendorong Pemda Tanjabbar dalam menyusun rancangan Perda tentang peran serta masyarakat dalam pembuatan Perda partisipatif<sup>7</sup>. Dengan demikian dapat dikembangkan bentuk dan mekanisme konsultasi publik yang paling sesuai, membangun suatu konsensus dan sinergi antar *stakeholders* dalam penyusunan kebijakan di kabupaten Tanjabbar.

## 1.3. Fokus Penelitian dan Struktur Laporan

Laporan ini diawali dengan analisis kebijakan daerah di kabupaten Tanjabbar, yang dikhususkan pada produk hukum daerah (Perda) di bidang kehutanan. Analisis yang ditampilkan adalah analisis hukum normatif dan evaluasi mendasar terhadap sejumlah kelemahan dan distorsi di balik asumsi, dasar pemikiran, dan perspektif teori yang melandasi tiga Perda Kehutanan Tanjabbar.

Pada bagian kedua, pembahasan difokuskan pada mekanisme proses dan implementasi kebijakan daerah di bidang kehutanan, termasuk

didalamnya adalah distorsi mengenai proses lahirnya kebijakan desentralisasi kehutanan Tanjabbar sebagaimana yang tertuang dalam Perda dan Keputusan Bupati. Pada bagian ini juga digambarkan fungsi dan peran lembaga di tingkat kabupaten yang bertanggung jawab mengggagas, merancang dan menetapkan kebijakan-kebijakan daerah, serta waktu yang diperlukan untuk penyusunan dan proses pembahasan Rancangan kebijakan tersebut di DPRD.

Pada bagian ketiga, pembahasan diarahkan pada berbagai dampak implementasi kebijakan desentralisasi kehutanan di masyarakat. Analisis dibuat berdasarkan pada realitas dan temuan di lapangan. Bagian ini membahas tentang bagaimana implementasi perizinan di

bidang kehutanan berdampak pada kehidupan masyarakat desa, serta bagaimana persepsi dan harapan masyarakat tentang pelaksanaan izin-izin tersebut di wilayah sekitar tempat tinggal mereka. Selain itu, bagian ini juga menganalisa berbagai konflik kebijakan, masalah-masalah yang timbul dalam institusi (kelembagaan) dan penegakan hukum yang lemah, serta munculnya praktek-praktek ilegal di bidang kehutanan.

Pada bagian akhir, sebelum dirumuskan beberapa kesimpulan dan rekomendasi yang ditujukan bagi penyempurnaan ketiga Perda kehutanan tersebut, terlebih dahulu dibahas beberapa uraian mengenai dampak dari pelaksanaan kegiatan penelitian PSHK-ODA dan CIFOR selama ini di Jambi, khususnya Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

### 2.1. Pendekatan Riset Aksi Multi-Pihak

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah riset aksi kebijakan, yang dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan melalui pertukaran informasi dan konsultasi publik. Kegiatan penelitian ini melibatkan masyarakat melalui beberapa pertemuan, lokakarya maupun kelompok diskusi terfokus (*Focus Group Discussions* atau FGD). Mengingat riset aksi ini memadukan banyak kepentingan, maka kegiatan penelitian dilakukan dengan bekerjasama dengan berbagai kalangan baik dari pemerintah provinsi, pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Tanjabbar, perguruan tinggi, pers maupun LSM, yang memberikan masukan serta informasi untuk penelitian ini. Di tingkat desa, kerjasama intensif dilakukan bersama Kepala Desa dan perangkatnya, tokoh masyarakat, BPD serta lembaga adat desa. Masyarakat desa, terutama yang tinggal di sekitar hutan, memberikan informasi dan pandangan mereka mengenai implementasi dan dampak kebijakan kehutanan yang mengatur pemanfaatan hutan skala kecil di daerah mereka.

### 2.2. Kerangka kegiatan penelitian

Untuk menjaga konsistensi alur pikir dan pelaksanaan kegiatan di lapangan, penelitian ini dibangun berdasarkan dua alur kegiatan utama (gambar 1), yaitu: *Pertama*, kajian yuridis dan proses pembuatan kebijakan daerah dan *Kedua*, mekanisme peran serta masyarakat dalam pembuatan Perda yang implementasinya tertuang dalam rancangan naskah akademik atau Raperda.

### 2.3. Analisis Masalah

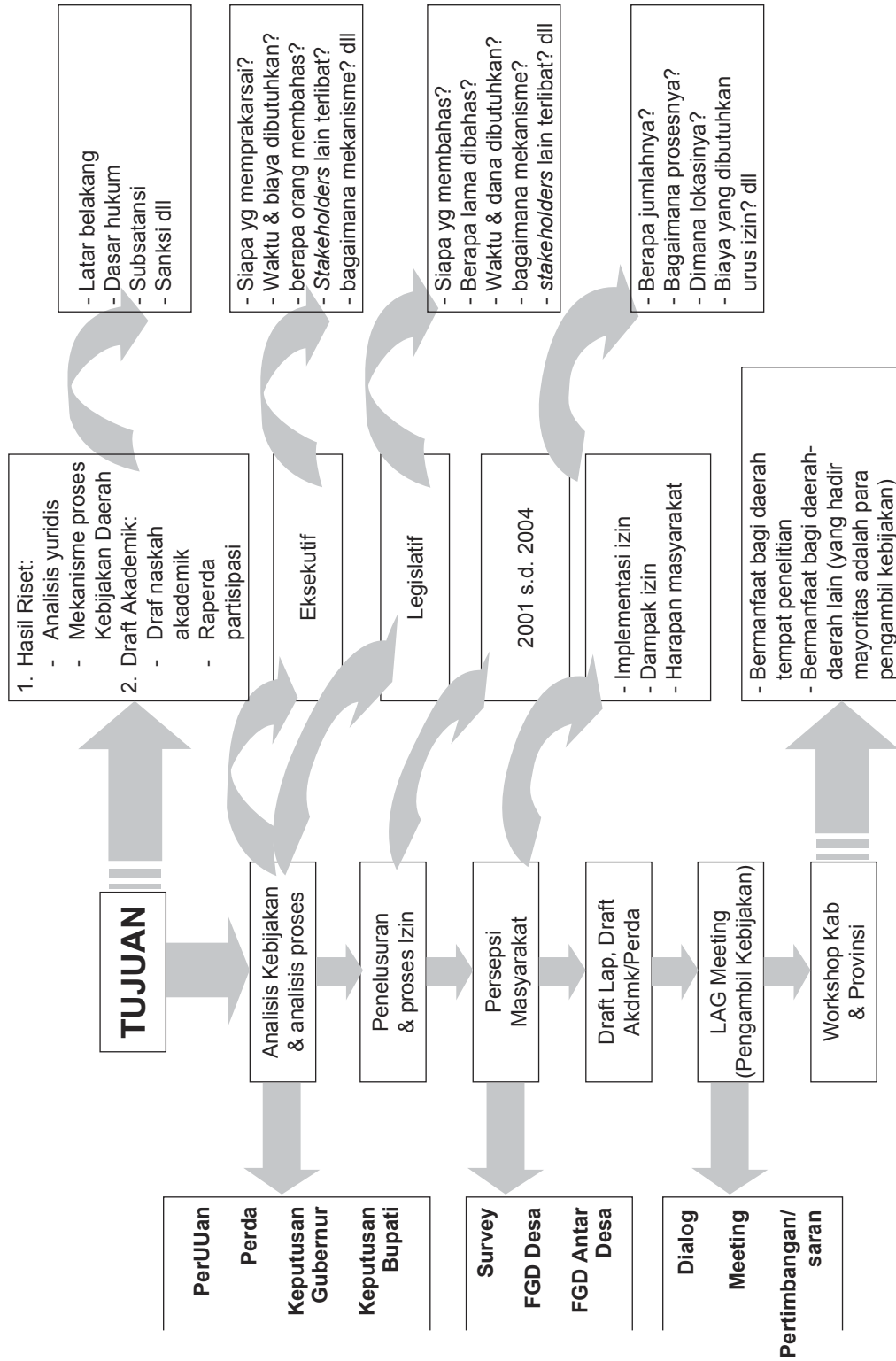
Kesimpulan dan rekomendasi yang dituangkan pada bagian akhir laporan ini berlandaskan pada analisis hukum, analisis mekanisme dan analisis dampak kebijakan daerah di bidang Kehutanan di Kabupaten Tanjabbar. Ketiga metode analisis tersebut selengkapnya diuraikan di bawah ini.

#### 2.3.1. Analisis Hukum

Analisis hukum dilakukan terhadap tiga Perda Kehutanan Tanjabbar berikut aturan pelaksanaannya, yaitu: (i) Perda No. 21 Tahun 2001 tentang Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan (selanjutnya disebut Perda IPHHI); (ii) Perda No. 13 Tahun 2002 tentang Izin Pemungutan Hasil Hutan (selanjutnya disebut Perda IPHH); dan (iii) Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Retribusi Hasil Hutan (selanjutnya disebut Perda RHH). Pengkajian analisis hukum bertolak dari pertimbangan bahwa hingga saat ini dasar kewenangan, tujuan, substansi dan dampak dari keluarnya Perda Kehutanan ini masih menjadi perdebatan publik. Persoalan hukum yang dikaji dalam analisis ini meliputi:

1. Apakah materi ini merupakan kewenangan Kabupaten Tanjabbar untuk mengaturnya? Jika ya, sampai sejauh mana kewenangan tersebut?
2. Apakah materi muatan Perda ini konsisten baik secara vertikal (sejalan dengan kebijakan provinsi dan nasional yang relevan) maupun secara horizontal (sesuai dengan kebijakan lainnya di tingkat kabupaten). Apabila ada kontradiksi, apakah hal yang bertentangan tersebut, dan bagaimana dampaknya?

Gambar 1. Kerangka Riset Mekanisme Pengambilan Kebijakan Daerah Bidang Kehutanan di Tanjabbar



3. Bagaimanakah Perda ini disusun dan bagaimanakah keterlibatan *stakeholders* lokal?
4. Apakah Perda ini telah dirumuskan dan diimplementasikan sesuai dengan prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan menurut undang-undang?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas menjadi dasar untuk menentukan apakah Perda yang disusun sesuai atau bertentangan dengan kewenangan dan kebijakan yang berlaku. Jika sesuai, maka keabsahannya dari sisi hukum tidak dapat diganggu gugat. Namun jika tidak sesuai dengan kewenangan yang ada, maka Perda yang dibentuk tidak absah dan dapat dijadikan dasar untuk memintakan pembatalan kepada pejabat yang berwenang atau untuk melakukan hak uji materiil.

Berkaitan dengan analisis hukum terhadap ketiga Perda di atas, tim peneliti menganalisis penerapan dan penegakan hukum terhadap pemegang izin perusahaan hutan skala kecil. Dalam hal ini, tim peneliti menganalisis apakah Perda tersebut sejalan dengan peraturan perundangan kebijakan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kebijakan daerah lainnya. Selanjutnya, kajian terhadap aspek formil ketiga Perda ini lebih jauh mencermati apakah perumusan konsep dan norma hukum serta mekanisme penyusunan produk kebijakan tersebut telah memenuhi prosedur teknis pembuatan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam kebijakan nasional yang berkaitan dengan materi yang diatur.

### 2.3.2. Analisis Proses

Untuk menganalisis proses penyusunan kebijakan kehutanan di Tanjabbar, dilakukan wawancara mendalam tentang tahapan proses pembuatan Perda bidang kehutanan dengan:

1. Komunitas di legislatif Kabupaten Tanjabbar: (a) Pimpinan Dewan; dan (b) Sekretaris Dewan.
2. Komunitas di eksekutif Provinsi dan Kabupaten: (a) Gubernur Jambi; (b) Kadishut Provinsi; (c) Bupati Tanjabbar;

(d) Ketua Bappeda; (e) Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan; (f) Kepala Badan Pertanahan Nasional; dan (g) Kepala Bagian Hukum Setda Pemda Tanjabbar.

### 2.3.3. Analisis Dampak: Lokasi penelitian, pengumpulan data dan keterlibatan berbagai *stakeholders*

Dari hasil diskusi rutin Tim PSHK-ODA bersama Tim CIFOR dan LSM Walhi Jambi, serta masukan dari pihak Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Dishutbun) dan Bappeda Tanjabbar disepakati bahwa kegiatan penelitian ini dilakukan di wilayah Kabupaten Tanjabbar. Dari 5 kecamatan yang ada di Kabupaten Tanjabbar, yaitu Tungkal Ulu, Merlung, Tungkal Ilir, Betara dan Pengabuan, lebih lanjut dipilih 2 kecamatan sebagai lokasi penelitian ini, yaitu Kecamatan Merlung dan Tungkal Ulu. Pertimbangannya adalah kedua kecamatan ini memiliki kawasan hutan yang paling luas di Kabupaten Tanjabbar. Selanjutnya, dari 2 kecamatan tersebut dipilih 4 desa sebagai tempat pengambilan sampel penelitian yaitu Desa Lubuk Kambing, Lubuk Bernai, Penyabungan dan Suban.

Kriteria yang menjadi pertimbangan utama dalam memilih desa untuk lokasi penelitian mengenai desentralisasi kehutanan ini adalah:

- a. Wilayah desa tersebut termasuk daerah tempat beroperasinya berbagai izin kehutanan yang diterbitkan oleh Pemda Tanjabbar.
- b. Wilayah desa tersebut memperoleh dampak langsung dari implementasi kebijakan-kebijakan daerah di bidang kehutanan.
- c. Adanya potensi konflik yang timbul di masyarakat sebagai akibat dari implementasi kebijakan desentralisasi kehutanan di Kabupaten Tanjabbar, baik itu konflik hukum, sosial, ekonomi dan lain sebagainya.

Untuk memberikan arah penelitian yang jelas dan memastikan bahwa temuan-temuan yang dihasilkan relevan dengan kondisi setempat,



dibentuklah sebuah Kelompok Penasehat Lokal (*Local Advisory Group* atau LAG). LAG beranggotakan Gubernur Jambi, Bupati Tanjabbar, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Tanjabbar, Ketua Bappeda Tanjabbar, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemda Tanjabbar, Dinas Pendapatan Daerah Tanjabbar dan kalangan legislatif daerah Kabupaten Tanjabbar. Selain rapat LAG, wawancara kualitatif juga dilakukan secara terpisah dengan anggota LAG di tempat masing-masing. Selain itu, beberapa FGD yang melibatkan akademisi, dinas kehutanan, LSM, pers dan *stakeholders* yang relevan lainnya diselenggarakan setiap dua bulan selama proses penelitian ini berlangsung (pada tahun 2003) untuk membahas isu-isu yang terkait dengan kehutanan dan desentralisasi.

Menggunakan arahan dan informasi yang diperoleh dari pertemuan-pertemuan rutin tersebut, data sekunder mengenai dampak dikumpulkan dari laporan-laporan/dokumentasi yang ada di lembaga pemerintahan dan berbagai literatur yang berkaitan dengan desentralisasi kehutanan yang diperoleh dari kajian-kajian tentang hukum dan kebijakan, makalah, media massa dan media elektronik.

Yang terpenting dari analisis mengenai dampak kebijakan ini adalah analisis mengenai data-data primer yang diperoleh dari hasil pengamatan langsung di lapangan, FGD maupun wawancara dengan masyarakat di keempat desa terpilih (Desa Penyabungan, Desa Lubuk Kambing, Desa Lubuk Bernai dan Desa Suban). Rangkaian kegiatan diskusi dengan masyarakat dilakukan untuk mengetahui kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat sehubungan dengan sistem perizinan pemanfaatan hasil hutan skala kecil yang baru ditetapkan pemerintah Kabupaten Tanjabbar.

Informasi yang dikumpulkan di tingkat desa dimaksudkan untuk melihat pelaksanaan kebijakan kehutanan tersebut di lapangan, baik itu berkaitan dengan kegiatan pemungutan hasil hutan, proses permohonan maupun pemberian izin. FGD digunakan sebagai strategi untuk mendorong adanya diskusi, debat pendapat

dan *sharing* informasi secara terbuka sehingga perbedaan jarak, status dan pandangan diantara masyarakat dapat dikelola dengan baik. Tiga FGD dengan masyarakat desa diselenggarakan pada bulan Maret dan Juni 2003, yang ditindaklanjuti dengan dialog dan wawancara secara terpisah dengan anggota masyarakat di keempat desa pada bulan Februari, April dan Mei 2004.

Pada tahap akhir kegiatan penelitian (tahun 2004) diselenggarakan lokakarya di tingkat kabupaten dan provinsi. Lokakarya tersebut merupakan langkah sosialisasi dan distribusi hasil-hasil penelitian. Selain itu pula, melalui lokakarya tersebut, tim peneliti memperoleh masukan dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses pengambilan kebijakan daerah di Tanjabbar. Diharapkan bahwa pendekatan proaktif seperti ini dapat mendorong perubahan sikap pada pembuat kebijakan di daerah supaya lebih giat lagi menggali informasi di tingkat masyarakat dan melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan di masa depan.

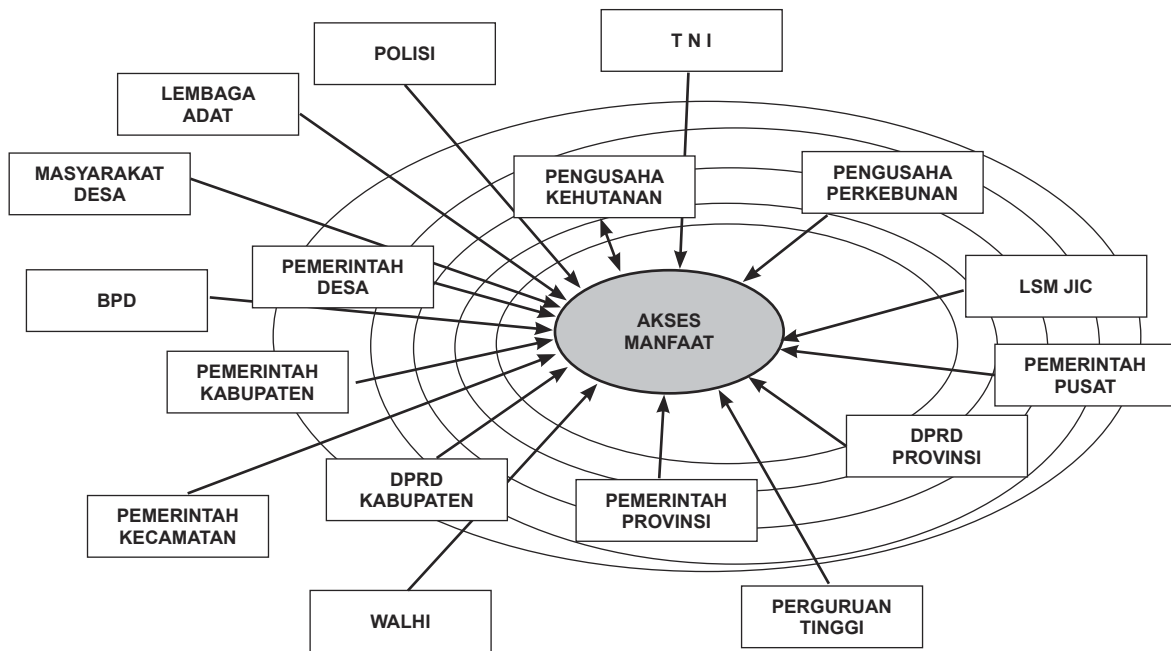
## 2.4. Analisis Stakeholders

Pada tahap penelitian sebelumnya (2002-2003), Tim peneliti telah melakukan *stakeholders analysis* (analisis *stakeholders*) yang bertujuan untuk menganalisa hubungan dan dinamika diantara berbagai *stakeholders* di tingkat lokal yang mempunyai ikatan kepentingan terhadap sumberdaya hutan. Analisis *stakeholders* juga digunakan untuk mengidentifikasi berbagai peluang bagi masyarakat setempat untuk memperoleh manfaat dan akses terhadap sumberdaya hutan yang lebih baik di masa mendatang (Gambar 2 dan 3).

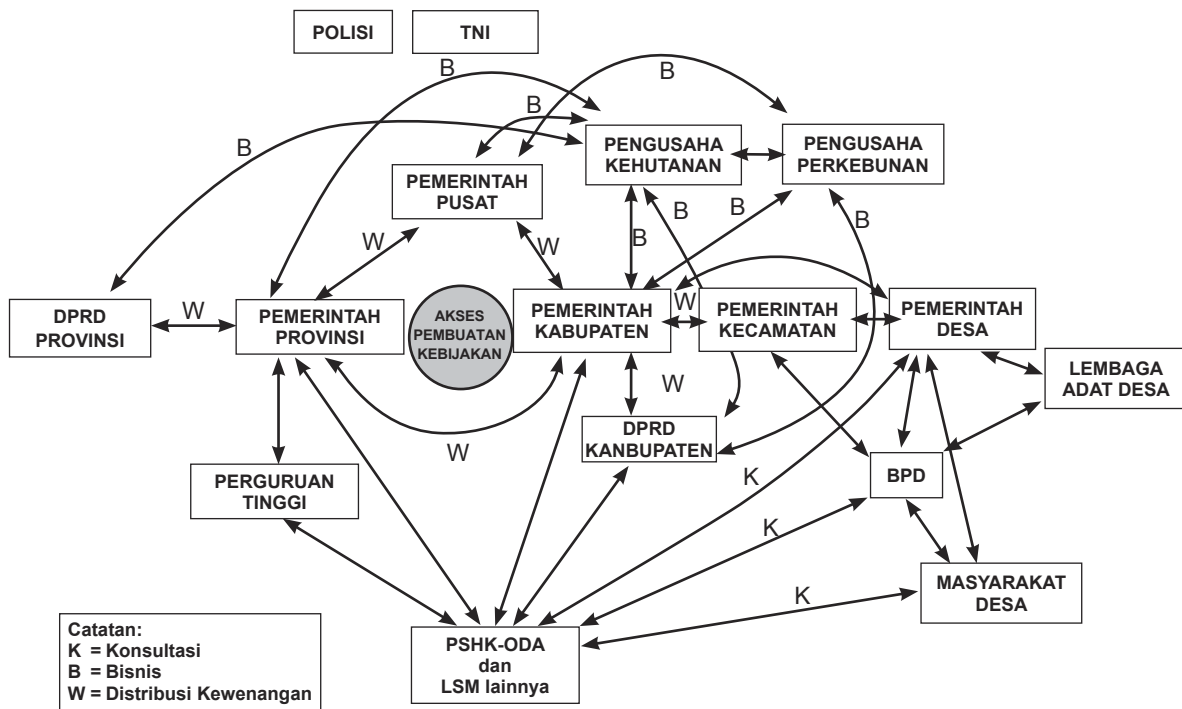
Dari analisis *stakeholders* tersebut tergambar bahwa setiap *stakeholders* mempunyai akses terhadap manfaat hutan pada tingkat yang berbeda, dari yang paling besar sampai terkecil adalah sebagai berikut:

- *Pertama*, pemerintah pusat, para pengusaha yang bergerak di bidang kehutanan dan perkebunan, serta pemegang izin (IPHHKR) mendapat manfaat terbesar;
- *Kedua*, pemerintah kabupaten dan provinsi,

**Gambar 2.** Akses terhadap Manfaat dari Sumberdaya Hutan



**Gambar 3.** Akses terhadap Pembuatan Kebijakan Kehutanan



DPRD kabupaten dan provinsi, LSM tertentu yang dekat dengan pengusaha dan pengambil kebijakan di daerah, contohnya JIC (*Joint Investigation Committee*) Justice Jambi;

- *Ketiga*, pemerintah desa (kepala desa), aparat keamanan dan militer;
- *Keempat*, pemerintah kecamatan, Badan Perwakilan Desa (BPD) dan LSM yang peduli terhadap persoalan lingkungan (contohnya Walhi) dan perguruan tinggi;
- *Kelima*, masyarakat desa dan lembaga adat sebagai kelompok yang mendapat manfaat terkecil dari hutan.

Peta *stakeholders* untuk pihak-pihak yang mempunyai akses paling dekat dalam pengambilan kebijakan di bidang kehutanan di Kabupaten Tanjabbar adalah sebagai berikut:

- *Pertama*, pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten beserta Dewan Perwakilan Rakyat di tiap tingkat pemerintahan tersebut mempunyai akses terbesar;
- *Kedua*, kalangan perguruan tinggi, pengusaha, pemerintah kecamatan;
- *Ketiga*, LSM seperti Walhi, JIC (*Joint Investigation Committee*) Justice Jambi, pemerintah desa, BPD, lembaga adat dan masyarakat desa yang hidup di sekitar hutan, serta Polri dan TNI, mempunyai memiliki akses terkecil terhadap pengambilan kebijakan desentralisasi kehutanan.

Di Tanjabbar, pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten) beserta unsur legislatifnya adalah pihak yang paling menentukan dalam pembuatan kebijakan di bidang kehutanan pada era desentralisasi. Namun demikian, kalangan pengusaha juga mempunyai pengaruh yang tidak kecil terhadap pengambilan keputusan di daerah. Mereka mempunyai hubungan yang sangat dekat dengan pengambil kebijakan di kabupaten. Hal ini dapat dimengerti mengingat kewenangan untuk mengeluarkan izin-izin pengusahaan hutan ada pada pemerintah kabupaten. PSHK-ODA sebagai LSM yang

bergerak dibidang kebijakan juga mempunyai akses yang cukup baik terhadap pengambilan kebijakan di Tanjabbar, baik dengan pihak eksekutif dan legislatif, maupun dengan institusi desa dan LSM lainnya dalam rangka mengadvokasi adanya perubahan positif dalam pembuatan kebijakan di tingkat provinsi, kabupaten maupun desa supaya menjadi lebih partisipatif.

Analisis *stakeholders* tersebut secara lebih jelas disajikan pada Gambar 2 dan Gambar 3 berikut ini.

## 2.5. Profil Kabupaten Tanjabbar

Pada tanggal 4 Oktober 1999, Kabupaten Tanjung Jabung dibagi menjadi dua kabupaten baru yaitu Tanjung Jabung Barat dan Tanjung Jabung Timur<sup>8</sup>. Kabupaten Tanjabbar terdiri dari lima kecamatan yaitu Tungkal Ulu, Merlung, Tungkal Ilir, Betara dan Pengabuan<sup>9</sup>, sedangkan Kuala Tungkal yang ditetapkan sebagai ibukota kabupaten. Kabupaten baru ini memiliki jumlah penduduk kurang lebih 221.671 jiwa yang tersebar di lima wilayah kecamatan yang secara keseluruhan memiliki luas 5.503,5 km<sup>2</sup>.

Walaupun terjadi deforestasi besar-besaran pada masa Orde Baru, Tanjabbar masih mempunyai kawasan hutan yang luas di Jambi. Tutupan hutan yang paling luas terdapat di Kecamatan Tungkal Ulu, yang merupakan daerah tangkapan air Sungai Pengabuan yang mengalir ke Kota Kuala Tungkal. Berdasarkan Perencanaan Strategis Pembangunan Kehutanan Kabupaten Tanjabbar<sup>10</sup>, luas kawasan hutan di wilayah Kabupaten Tanjabbar adalah 257.344 ha yang terdiri dari:

a. Hutan Lindung/Hutan Lindung Gambut	21.494 ha
b. Taman Nasional Bukit Tiga Puluh	9.900 ha
c. Hutan Produksi Terbatas	45.650 ha
d. Hutan Produksi Tetap	177.300 ha
e. Tahura (Taman Hutan Rakyat)	3.000 ha

Data luas kawasan hutan tersebut di atas ternyata agak berbeda dengan data yang ditampilkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Jambi (1999)<sup>11</sup>, yang menyatakan bahwa luas kawasan hutan untuk Kabupaten Tanjabbar adalah sekitar 210.291,16 ha. Berdasarkan data tersebut, kawasan hutan di Provinsi Jambi tersebar sesuai fungsinya ke dalam: Hutan Suaka Alam (HSA), Hutan Pelestarian Alam (HPA), Hutan Lindung (HL), Hutan Produksi Terbatas (HPT), Hutan Produksi Tetap (HP), seperti yang disajikan pada Tabel 1.

Perbedaan data ini sulit dimengerti karena tidak mungkin luas kawasan hutan di Tanjabbar bertambah luas dalam kurun waktu 3 tahun (dari 210.291,16 ha pada tahun 1999 menjadi 257.344 ha pada Tahun 2002). Jika hal ini memang terjadi, kemungkinannya adalah Pemerintah Tanjabbar tidak mengeksploitasi hutan dan terus-menerus melakukan kegiatan penanaman dalam kurun waktu tersebut. Padahal pada kenyataannya, berdasarkan Restra tahun 2001 (Bappeda 2002), beberapa perusahaan pengusahaan hutan masih aktif beroperasi<sup>12</sup>. Selain itu, berdasarkan PDRB tahun 2002 (Bappeda dan BPS 2002) sumbangan dari sektor pertanian dan kehutanan terhadap PAD Kabupaten Tanjabbar pada tahun 2002 mencapai urutan kedua tertinggi dari sektor lainnya.

Walaupun secara yuridis formal dinyatakan bahwa luas kawasan hutan di Jambi adalah 2.179.440 ha atau 42,73 % dari luas daratan Jambi, secara faktual luas kawasan hutan

dalam Provinsi Jambi diperkirakan sudah jauh di bawah angka tersebut (Moeryanto 2003:4). Tutupan hutan sebenarnya semakin berkurang dengan cepat selama lebih dari satu dekade di kabupaten ini dan terus berkurang sejak desentralisasi diterapkan. Selama 20 tahun belakangan, telah terjadi perambahan hutan dan konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit yang luasnya telah mencapai 42.125 ha (BPS 2002). Selama tahun 2000-2002, telah terjadi perluasan areal perkebunan kelapa sawit sekitar 1.658 ha atau sekitar 2% per tahunnya<sup>13</sup>.

Data-data tersebut di atas menunjukkan indikasi yang jelas bahwa sumberdaya hutan telah dieksploitasi secara besar-besaran dalam kurun waktu antara 1999 sampai 2002. Karenanya, sangat kecil kemungkinan hutan di Tanjabbar bertambah luas dalam kurun waktu tersebut. Kemungkinan dari perbedaan penyajian data luas hutan yang tercantum dalam Perencanaan Strategis (Renstra) Kabupaten Tanjabbar tahun 2002 dengan yang terdapat dalam laporan Dishutbun Provinsi Jambi (1999) adalah murni kesalahan dalam perhitungan, pencatatan dan validasinya di lapangan. Kesalahan penyajian data seperti ini tentunya berdampak negatif terhadap upaya pemerintah daerah dalam menyusun arah kebijakan dan tata ruang kehutanan kabupaten. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Tanjabbar perlu mempertimbangkan secara serius untuk segera melakukan revisi data-data dan informasi yang berkaitan dengan pengelolaan hutan.

**Tabel 1.** Penyebaran Kawasan Hutan di Provinsi Jambi Tahun 1999

No.	Kabupaten	HSA (Ha)	HPA (Ha)	HL (Ha)	HPT (Ha)	HP (Ha)	Jumlah (Ha)
1.	Kota Jambi	0	0	0	0	0	0
2.	Batanghari	12.145,37	15.840	0	74.202,42	144.101,82	246.289,61
3.	Muaro Jambi	0	41.042	40.500	64.446,12	21,695	167.665,12
<b>4.</b>	<b>Tanjabbar</b>	<b>0</b>	<b>12.480</b>	<b>21.473</b>	<b>42.426,71</b>	<b>133.911,45</b>	<b>210.291,16</b>
5.	Tanjabtlim	3.829	126.136	23.657	0	56.692,68	210.314,68
6.	Bungo	0	28.800	13.075,06	0	100.709,51	142.584,57
7.	Tebo	2.400	22.110	6.657,08	30.551,15	221.953,61	283.671,84
8.	Sarolangun	12.025,63	0	65.887,59	90.903,70	124.477,40	293.294,32
9.	Merangin	0	151.500	19.880,27	38.169,90	134.458,53	344.008,70
10.	Kerinci	0	250.830	0	0	0	281.320
	<b>JUMLAH</b>	<b>30.400</b>	<b>648.720</b>	<b>191.130</b>	<b>340.700</b>	<b>938.000</b>	<b>2.179.440</b>

Sumber: Dinas Kehutanan Provinsi Jambi (1999)

### 3.1. Analisis Kewenangan Perda Tanjabbar

Bagian ‘Menimbang’ pada Perda No. 21/2001 mengenai Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan (IPHHI) dan Perda No. 15/2002 tentang Retribusi Hasil Hutan (RHH) mengindikasikan bahwa penyusunan kedua Perda tersebut mengacu pada peraturan perundang-undangan tingkat nasional<sup>14</sup>.

Pada bagian tersebut, secara tegas Perda IPHHI menyebutkan bahwa Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan merupakan jenis retribusi Daerah Tingkat II<sup>15</sup>. Sementara itu, Perda kehutanan lainnya yaitu Perda No. 13/2002 mengenai Izin Pemungutan Hasil Hutan (IPHH) bahkan tidak mencantumkan dasar kewenangan pemerintah kabupaten untuk melakukan pungutan retribusi sektor kehutanan. Secara hukum, Perda yang mengatur kewenangan pemerintah kabupaten untuk pungutan retribusi seharusnya disertai penjelasan umum yang memuat secara lengkap dasar kewenangan yang menjadi acuan Perda tersebut. Namun demikian, tidak satupun dari ketiga Perda kehutanan Tanjabbar yang memuat penjelasan umum. Secara teknis, hal ini mengindikasikan bahwa pada saat pembuatan Perda kehutanan tersebut, pemahaman *legal drafter* mengenai alasan-alasan prinsip penyusunan kebijakan daerah yang digunakan sebagai dasar legalitas suatu Perda, masih rendah.

Lebih jauh lagi, untuk dapat mengimplementasikan Perda IPHH, Pemerintah Kabupaten Tanjabbar menerbitkan Keputusan Bupati No. 189/2003 pada tanggal 22 April 2003. Keputusan ini memberikan pedoman pelaksanaan untuk permohonan izin

pemungutan hasil hutan<sup>16</sup>. Sedangkan kedua Perda kehutanan lainnya yaitu Perda IPHHI dan RHH, yang walaupun telah disahkan oleh DPRD tiga tahun yang lalu dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, tidak dapat diimplementasikan karena belum ada SK Bupati sebagai pedoman operasionalnya.

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, posisi SK Bupati berada di bawah Peraturan Daerah<sup>17</sup>. Perda mempunyai posisi hukum yang lebih tinggi karena disahkan melalui sidang DPRD (yang merupakan perwakilan masyarakat secara luas) dan diterbitkan dalam Lembaran Daerah<sup>18</sup>. Oleh karena itu, penetapan keputusan kepala daerah (SK Bupati) seharusnya tergantung pada Perda<sup>19</sup> dan bukan sebaliknya.

Dari hasil analisis terhadap ketiga Perda tersebut di atas, terdapat beberapa kerancuan hukum dalam pembuatan kebijakan daerah di Tanjabbar, antara lain:

- a. Penggunaan dasar kewenangan memungut retribusi pada Perda IPHHI dan Perda RHH mengacu pada produk hukum yang sudah tidak berlaku lagi, yaitu Kepmendagri No. 119/1988 dan PP No. 68/1998. Dengan lahirnya UU No. 34/2000<sup>20</sup>, Kepmendagri tersebut, sebagai salah satu pedoman pelaksanaannya, sudah tidak berlaku lagi. Begitu juga halnya dengan PP No. 68/1998<sup>21</sup> telah dinyatakan tidak berlaku lagi dengan lahirnya Undang-undang kehutanan yang baru yaitu No. 41/1999. Penggunaan dasar hukum yang tidak tepat ini mempunyai implikasi yang cukup signifikan berupa pembatalan Perda.
- b. Bagian ‘Menimbang’ Perda RHH menyebutkan bahwa berdasarkan PP No.

25/2000 tentang Kewenangan Daerah, maka perlu menetapkan Retribusi Hasil Hutan. Pemaknaan ini berarti “bahwa pengelolaan hutan, baik itu hutan negara maupun hutan hak, termasuk penyelenggaraan perizinan pemanfaatan hutan dalam wilayah kabupaten merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Konsekuensi hukum dari pernyataan tersebut menyebabkan “semua” kewenangan pemerintah pusat di bidang kehutanan menjadi tidak berlaku di wilayah Kabupaten Tanjabbar. Berdasarkan pertimbangan ini, Pemda Tanjabbar memungut pajak kehutanan berupa PSDH dan DR dari pemegang izin perusahaan hutan di wilayahnya. Ketentuan ini tidak konsisten dengan PP No. 25/2000 yang menyebutkan bahwa “kriteria dan standar tarif iuran izin usaha pemanfaatan hutan, PSDH, dana reboisasi dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan” merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom<sup>22</sup>. Paling sedikit terdapat tiga Undang-Undang dan satu Peraturan Pemerintah yang menetapkan bahwa kewenangan tersebut ada pada pemerintah pusat dan bukan pada pemerintah kabupaten<sup>23</sup>. Namun demikian, kewenangan mutlak pemerintah pusat kemudian menjadi tidak sesuai lagi dengan lahirnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut dinyatakan secara tegas bahwa kewenangan pengelolaan sumberdaya alam diserahkan kepada pemerintah daerah. Tetapi, karena Perda Kehutanan Kabupaten Tanjabbar lebih banyak mengacu pada peraturan nasional yang secara jelas memberikan kewenangan pemungutan pajak kehutanan kepada pemerintah pusat, Pemda Tanjabbar tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menetapkan pungutan pajak terhadap kegiatan kehutanan di daerahnya. Hal tersebut dapat dianggap sebagai pemungutan pajak ganda yang tidak sah ditinjau dari prosedur hukum penyusunan suatu kebijakan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sama, Kabupaten Tanjabbar juga meniadakan kewenangan Pemerintah Provinsi khususnya dalam pengelolaan hutan. Hal ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional yang menetapkan 18 kewenangan untuk pengelolaan hutan<sup>24</sup>. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa “Provinsi berwenang menyelenggarakan perizinan pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, usaha perkebunan dan pengolahan hasil hutan”.<sup>25</sup>

### 3.2. Perizinan di Bidang Kehutanan di Tanjabbar

Berdasarkan Keputusan Bupati Tanjabbar No. 76/2000 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat Pada Tanah Milik Hutan Rakyat<sup>26</sup> dan Keputusan Bupati lainnya<sup>27</sup>, pada tahun 2001 telah diterbitkan 17 Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat (IPKR). IPKR diberikan kepada koperasi, kelompok tani atau yayasan, dengan luasan 100 ha pada areal di luar kawasan hutan seperti Areal Penggunaan Lain (APL) atau tanah milik pribadi (Tabel 2) sesuai dengan rekomendasi teknis dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan.

Dalam tahun yang sama, di Tanjabbar juga beroperasi PT. Inhutani V selaku pemegang dua Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) untuk areal seluas 885 Ha (Tabel 3).

Sementara itu dengan diimplementasikannya Perda IPHH, pada tahun 2002 Pemda Tanjabbar telah mengeluarkan sebanyak 55 Izin Pemungutan Hasil Hutan Kebun Rakyat (IPHHKR) serta 13 Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Tanaman (IPHHKT) untuk areal seluas 1017 Ha pada tahun 2003 (Tabel 4).

Dengan demikian, selama kurun waktu 2002-2004, Pemda Tanjabbar menyetujui 74 IPHHKR yaitu: 55 dikeluarkan pada tahun 2002, 13 pada 2003 dan 6 pada 2004. Lokasi perizinan tersebar di Kecamatan Merlung dan Tungkal Ulu. Table 5 menunjukkan produksi kayu dan pungutan dari IPHHKR di Tanjabbar pada tahun 2001-2003.

**Tabel 2.** Daftar Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat Tahun 2001 di Tanjabbar

No.	Nama Pemohon	Luas Areal (Ha)	Nomor dan Tgl Izin Bupati	Target Produksi (M <sup>3</sup> /Ton)	Keterangan
1.	KUD Swakarsa Kp. Baru Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/755/Eko 29 Maret 2001	1.300,00	Dari IPKR No. 150 Tahun 2000, 6 Juli 2000.
2.	Kel. Tani Pengabuan Jaya, Parit Pudin, Pengabuan	APL 100 Ha	518/1236/Eko 12 Mei 2001	2.588,00	Dari IPKR No. 321 Tahun 2000, 7 Sep 2000.
3.	Kop. Pancuran Gading Suban, Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/1812/Eko 2 Juli 2001	6.380,50	Dari IPKR No. 400 Tahun 2000, 18 Nov 2000.
4.	Kop. Pancuran Gading Suban, Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/1813/Eko 2 Juli 2001	6.108,58	Dari IPKR No. 401 Tahun 2000, 18 Nov 2000.
5.	Kel. Tani Beringin Jaya Pel. Dagang Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/1816/Eko 2 Juli 2001	3.173,39	Dari IPKR No. 522.21. D/3796/Dinhut/2001/1416/Dinhut/2001 Tahun 2000.
6.	KUD Sungai Rambai, Pengabuan	Lahan Masy 100 Ha	518/1933/Eko 12 Juli 2001	3.921,63	Dari IPKR No. 522.21. D/3796/Dinhut/2001/Dinhut/2001 Tahun 2000.
7.	Bujang Timol Suban Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/1955/Eko 14 Juli 2001	4.410,18	Dari IPKR No. 522.21. D/3796/Dinhut/2001/Tahun 2000, 6 Juli 2000.
8.	YPP. Khairul Umam Suban, Tungkal Ulu	Lahan Masy 100 Ha	518/2095/Eko 26 Juli 2001	16.845,00	Dari IPKR No. 403 Tahun 2000, 20 Nov 2000.
9.	KUD Binjai Group Taman Raja, Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2119/Eko 30 Juli 2001	15.987,32	From IPPKR No. 402 Tahun 2000, 20 Nov 2000.
10.	KUD Binjai Group Taman Raja, Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2119/Eko 30 Juli 2001	14.271,63	Dari IPKR No. 159 Tahun 2000, 10 Juli 2000.
11.	KUD Mandasakti LB. Bernai Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2064/Eko 25 Juli 2001	2.573,94	Dari IPKR No. 324 Tahun 2000, 21 Sept 2000.
12.	Kompartemen Kp. Baru Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2536/Eko 14 Sept 2001	8.705,49	Dari IPKR No. 286 Tahun 2000, 23 Agus 2000.
13.	Kompartemen Kp. Baru Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2537/Eko 14 Sept 2001	3.881,22	Dari IPKR No. 287 Tahun 2000, 23 Agus 2000.
14.	KUD Swakarsa Kp. Baru Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2554/Eko 14 Sept 2001	7.743,35	Dari IPKR No. 150 Tahun 2000, 6 Juli 2000.
15.	Kel. Tani Bernai Jaya LB. Bernai Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2555/Eko 14 Sept 2001	3.518,81	Dari IPKR No. 183 Tahun 2000, 24 Juli 2000.
16.	Kel. Tani Keruing Indah LB. Bernai Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2556/Eko 14 Sept 2001	3.945,58	Dari IPKR No. 392 Tahun 2000, 13 Nov 2000.
17.	Kel. Tani Gagak Sakti Taman Raja Tungkal Ulu	APL 100 Ha	518/2557/Eko 14 Sept 2001	7.540,40	Dari IPKR No. 522 21/D/2534/Dinhut/2000.

Sumber: Dishutbun Tanjabbar tahun 2002

**Tabel 3.** Daftar Izin Pemanfaatan Kayu Tahun 2001 di Tanjabbar

No.	No. Dan Tgl IPK	Luas (Ha)	Masa Berlaku	Lokasi	Pemegang Izin
1.	61/Kpts/Kwl-1/2001 28 Feb 2002	685	28 Feb 2001 s.d. 28 Feb 2002	Areal Perkebunan Bukit Kausar BDPNP/APL Eks HPH PT. HTII, RPH Tungkal Ulu	PT. Inhutani V
2.	62/Kpts/Kwl-1/2001 28 Feb 2002	200	28 Feb 2001 s.d. 28 Feb 2002	Areal Perkebunan Pradira Mahajana BDPNP/APL Eks HPH PT. HTII, RPH Tungkal Ulu	PT. Inhutani V

Sumber: Dishutbun Tanjabbar tahun (2002).

**Table 4.** Daftar Izin Pemungutan Hasil Hutan Kebun Rakyat (IPHHKR) dan Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Tanaman (IPHHKT) Tahun 2003 di Tanjabbar

No.	Nama Pemegang Izin	Nomor Izin dan Tanggal	Luas Areal	Keterangan
1.	An. Koperasi Damai Sejahtera Desa Teluk Nilau	347 Tahun 2003 29 Mei 2003	100 Ha	IPHHKR
2.	An. Koperasi Binjai Group Desa Taman Raja	381 Tahun 2003 6 Juni 2003	100 Ha	IPHHKR
3.	An. Koperasi Mitra Dasal Desa	529 Tahun 2003 29 Juli 2003	100 Ha	IPHHKR
4.	An. KUD Merlung Desa Sungai Rotan	273 Tahun 2003 13 Mei 2003	100 Ha	IPHHKR
5.	An. Kel. Tani Pelabian Jaya Desa Lubuk Bernai	336 Tahun 2003 27 Mei 2003	100 Ha	IPHHKR
6.	An. PT. Wirakarya Sakti Tungkal Ulu	225 Tahun 2003 30 April 2003	11.30 Ha	IPHHKT
7.	An. PT. Wirakarya Sakti Tungkal Ulu	223 Tahun 2003 30 April 2003	57.16 Ha	IPHHKT
8.	An. PT. Wirakarya Sakti Tungkal Ulu	224 Tahun 2003 30 April 2003	83.10 Ha	IPHHKT
9.	An. PT. Wirakarya Sakti Tungkal Ulu	226 Tahun 2003 30 April 2003	13.40 Ha	IPHHKT
10.	An. Koperasi Insan Cita Desa Lubuk Kambing	643 Tahun 2003 29 Oktober 2003	100 Ha	IPHHKR
11.	An. Kel. Tani Serumpun Jaya I	620 Tahun 2003 8 Oktober 2003	53 Ha	IPHHKR
12.	An. Kel. Tani Serumpun Jaya II	619 Tahun 2003 8 Oktober 2003	100 Ha	IPHHKR
13.	An. Kel. Tani Serumpun Jaya II	618 Tahun 2003 8 Oktober 2003	100 Ha	IPHHKR

Sumber: Dishutbun Tanjabbar, April 2004 (tidak dipublikasikan).



**Tabel 5.** Hasil Produksi dan Pungutan IPHHKR Kabupaten Tanjung Jabung Barat

No	Thn	Produksi Kayu (m <sup>3</sup> )						Jumlah
		Ø 30 cm up	(Rp)	Ø 20-29 cm	(Rp)	Ø 10-19 cm	(Rp)	(Rp)
1	2001	33.716,76	2.023.005.600	23.108,37	693.251.100	102.108,86	1.531.632.900	4.247.889.600
2	2002	26.024,79	1.561.487.400	54.062,52	1.621.875.600	341.326,74	5.119.901.100	8.303.264.100
3	2003	45.435,00	2.726.100.000	36.958,58	1.108.757.400	137.190,21	2.057.853.150	5.892.710.550
<b>Jumlah</b>		<b>105.176,65</b>	<b>6.310.593.000</b>	<b>114.129,47</b>	<b>3.423.884.100</b>	<b>580.625,81</b>	<b>8.709.387.150</b>	<b>18.443.864.250</b>

**Catatan** : Ø = diameter

**Sumber** : Dishutbun Tanjungbar, Agustus 2004 (tidak dipublikasikan).

### 3.3. Analisis Substansi Perda Kehutanan Tanjabbar

#### 3.3.1. Tujuan Terbentuknya Perda

Bagian ‘Menimbang’ ketiga Perda Kehutanan Tanjabbar yaitu Perda IPHHI, IPHH, dan RHH, mengindikasikan dengan jelas bahwa pemerintah daerah Tanjabbar cenderung mempermudah proses perizinan pemanfaatan hutan di wilayah kabupaten tersebut. Pada ketiga Perda kehutanan yang dimaksud, tidak ada bagian yang secara khusus menjelaskan mengenai tujuan dan latar belakang terbentuknya Perda. Ketidajelasan mengenai hal-hal tersebut berpotensi untuk memunculkan konflik hukum dan sosial di kemudian hari.

Berdasarkan hasil konsultasi intensif dengan *stakeholders* lokal mengenai aspirasi dan kebutuhan mereka dalam kaitannya dengan pembuatan kebijakan kehutanan, jelas bahwa setidaknya ada dua tujuan mendasar yang perlu diperhatikan di dalam penyusunan Perda Kehutanan, yaitu: *Pertama*, terwujudnya tertib penyelenggaraan pengelolaan hutan yang aspiratif dan partisipatif dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerataan keadilan dan demokratisasi pengelolaan sumberdaya hutan<sup>28</sup>; *Kedua*, dalam rangka memberikan peluang yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang tinggal di dalam atau di sekitar hutan untuk memperoleh manfaat dari hutan.

Sebagai konsekuensi logis dari penempatan kedua tujuan tersebut adalah bahwa perumusan pasal-pasal dalam suatu Perda perlu memuat materi-materi tentang:

1. Mekanisme perizinan yang dibuat secara aspiratif dan partisipatif (tidak tertutup). Ketentuan pasal tersebut perlu menegaskan tentang keharusan mengumumkan permohonan izin yang masuk ke Pemerintah Kabupaten Tanjabbar, kepada khalayak luas. Hal ini sangat penting untuk memberikan kesempatan kepada publik dalam memberikan pendapat dan masukannya mengenai permohonan izin-izin tersebut, dan mengajukan keberatan jika mengetahui informasi yang diumumkan tersebut tidak benar. Pemberian izin dalam pengelolaan sumberdaya hutan, jika dilakukan tanpa melalui konsultasi publik dapat menimbulkan benih konflik di masyarakat yang sulit diselesaikan. Oleh karena itu, mekanisme keterbukaan bukan saja penting dalam rangka demokratisasi pengelolaan sumberdaya hutan, tetapi juga dalam meminimalisasi konflik yang akan muncul di kemudian hari.
2. Keharusan para pemegang izin untuk memperhatikan budaya dan kearifan lokal, sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 22/1999. Pasal-pasal dalam Perda perlu menyebutkan bahwa sebuah izin pengelolaan hutan tidak dapat diterbitkan tanpa sepengetahuan, persetujuan dan keterlibatan penuh dari masyarakat adat atau aparat desa yang mewakilinya seperti Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Kepala Desa<sup>29</sup>.
3. Kejelasan mengenai badan hukum koperasi (terutama untuk tingkat lokal) dan hak-hak mereka dalam memperoleh izin. Artinya

apakah syarat-syarat untuk memperoleh izin berlaku sama untuk koperasi dan perusahaan swasta besar? Siapakah yang dapat menjadi anggota koperasi? Bagaimana koperasi itu dibentuk? Apakah koperasi mewakili dan dan melibatkan masyarakat setempat? Apakah izin dapat diberikan kepada kelompok masyarakat adat tanpa harus membentuk koperasi? Pertanyaan-pertanyaan ini penting untuk dipertimbangkan guna menghasilkan rumusan norma yang tepat pada pasal dalam Perda sekaligus juga untuk mempermudah dalam implementasinya.

4. Kejelasan tentang mekanisme pembagian manfaat dari sumberdaya hutan. Pemda Tanjabbar harus memberikan *sebagian* hasil penerimaan dari retribusi hasil hutan kepada Desa yang areal hutannya dieksploitasi<sup>30</sup>. Penegasan ini penting untuk merealisasikan pemerataan keadilan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, terutama yang hidup di dalam atau di sekitar hutan.

### 3.3.2. Areal dan Lokasi izin IPHH

Perda No. 13/2002 tentang IPHH menyatakan bahwa IPHH kayu dapat diberikan untuk koperasi maupun pengusaha kecil dan menengah yang bermitra dengan koperasi, dalam hutan produksi yang dibebani Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri<sup>31</sup>. Perda tersebut juga menetapkan bahwa luasan maksimal yang dapat diberikan kepada setiap pemohon izin IPHH Kayu, baik itu koperasi ataupun pengusaha kecil-menengah adalah 100 ha. Sedangkan untuk izin IPHH bukan kayu yang diberikan kepada perorangan, luasan maksimal yang dapat dialokasikan adalah 20 ha. Sedikitnya terdapat dua hal yang tidak jelas dari Perda IPHH tersebut, yang dapat menyebabkan ketidakpastian dalam implementasinya, yaitu:

1. Ketidakjelasan ruang lingkup kewenangan pemberian izin. Perda IPHH ini tidak menjelaskan bagaimana jika areal yang diajukan dalam permohonan izin terletak di lebih dari satu kabupaten. Walaupun peraturan perundangan yang lebih

tinggi secara jelas menyebutkan bahwa jika sebuah permohonan izin meliputi areal yang berlokasi di lebih dari satu kabupaten, maka kewenangan untuk memberikan izin ada pada pemerintah provinsi (Gubernur)<sup>32</sup>, namun Perda IPHH juga seharusnya memuat aturan yang jelas mengenai areal lintas kabupaten tersebut. Kejelasan dan ketegasan mengenai hal seperti ini diperlukan untuk memperkecil potensi konflik kewenangan antara Pemda Tanjabbar dengan pemerintah provinsi ataupun dengan Pemda kabupaten lainnya.

2. Peruntukkan lokasi IPHH tumpang tindih dengan lokasi pengusahaan hutan lainnya Berdasarkan Kepmenhut No. 05.1/Kpts-II/2000, Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu tidak boleh diberikan pada hutan produksi alam yang dibebani HPH atau hak-hak lain di bidang kehutanan. Sementara itu di Tanjabbar, Perda IPHH diberikan pada hutan produksi alam yang dibebani HPHTI atau Izin lainnya. Akibatnya, terjadi tumpang tindih penggunaan lahan dengan bentuk perizinan lain yang telah diberikan oleh pemerintah pusat sebelumnya.

### 3.3.3. Sanksi Hukum terhadap Pelanggaran Perda RHH, IPHHI dan IPHH

Rendahnya kualitas penyusunan peraturan daerah di Tanjabbar membatasi kemampuan pemerintah kabupaten dalam menerapkan dan menegakkan hukum Perda itu sendiri. Sebagai contoh, Perda kehutanan yang dikaji tidak secara jelas menyatakan tindakan apa yang dianggap merupakan pelanggaran terhadap Perda tersebut serta sanksi apa yang akan diterapkan jika terjadi pelanggaran. Kedua, beberapa sanksi yang ditetapkan dalam kebijakan ini melampaui hukuman maksimal yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terakhir, kegagalan dalam mendefinisikan dengan jelas istilah dan referensi hukum, membuat sulit untuk menginterpretasikan atau menetapkan bagaimana sanksi harus diterapkan dan oleh siapa.

Pasal 12 Perda No. 13/2002 mengenai IPHH menetapkan bahwa pemegang IPHH diwajibkan melakukan kegiatan pengamanan dan pencegahan kebakaran hutan secara terus menerus di areal konsesi IPHH yang menjadi tanggung jawabnya. Teorinya, kewajiban-kewajiban seperti ini harus diikuti oleh sanksi apabila terjadi pelanggaran, misalnya ketika pemegang izin tidak berusaha mencegah kebakaran. Tetapi, Perda ini tidak memuat aturan mengenai sanksi untuk pelanggaran tersebut. Demikian juga pernyataan bahwa izin akan dicabut bila pemegang IPHH melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi tanpa menjelaskan peraturan perundang-undangan mana yang dimaksud yang akan menyebabkan pembatalan izin. Adapun ketika jenis sanksi dituliskan secara jelas dalam Perda, sanksi tersebut seringkali bertentangan dengan peraturan di tingkat nasional. Contohnya, Perda No. 15/2002 tentang RHH (Pasal 12) menyatakan bahwa denda yang akan dikenakan untuk penunggakan pajak mencapai maksimal sepuluh kali dari jumlah retribusi terhutang, sementara Pasal 39 UU No. 34/2000 membatasi denda maksimal yang boleh dijatuhkan hanya sebesar empat kali jumlah retribusi terhutang.

Jenis-jenis sanksi administrasi yang dimuat dalam Perda-perda tersebut lebih banyak hanya berupa peringatan, pembatalan izin dan pencabutan izin<sup>33</sup>. Semestinya, jenis-jenis sanksi administrasi yang berupa paksaan nyata (*bestuurdwang*) juga dicantumkan untuk mendorong ketaatan pemegang izin terhadap peraturan yang ada. Misalnya penghentian pelayanan administrasi seperti tidak diberikannya izin transportasi kayu, penghentian penebangan untuk jangka waktu tertentu, pengurangan target produksi, dan denda administrasi. Pemuatan sanksi yang bervariasi seperti ini akan sangat membantu pengambil keputusan dan penegak hukum dalam menetapkan sanksi seperti apa yang sesuai dengan bobot kesalahan yang dilakukan pelanggar.

Kelemahan lain pada Perda kehutanan Tanjabbar yang menyebabkan kesulitan dalam penegakan hukumnya adalah bahwa

Perda tersebut tidak menjelaskan secara tegas perbedaan antara sanksi administratif dan sanksi pidana yang diberikan kepada pelanggar. Pasal 16 Perda IPHH contohnya, menyebutkan bahwa “Pelanggaran atas IPHH diancam dengan sanksi pidana, ganti rugi maupun sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Perundang-undangan lainnya”. Dari sudut analisis hukum, perumusan sanksi pada Perda IPHH tersebut dapat mengaburkan batasan antara jenis sanksi administrasi, sanksi perdata (ganti rugi) dan sanksi pidana. Padahal, sifat dan prosedur sanksi administrasi berbeda dengan sanksi pidana maupun ganti rugi. Sanksi administratif merupakan kewenangan pemerintah dan dapat diterapkan tanpa proses peradilan (bersifat *reparatoir-condemnatoir*), sementara penerapan sanksi pidana harus melalui proses peradilan (bersifat *condemnatoir*). Sedangkan, sanksi dalam bentuk ganti rugi harus melalui proses peradilan perdata, yang dilaksanakan terpisah atau setelah proses peradilan pidana diputuskan hakim dan putusan tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap.

Prinsip pengadilan tindak pidana juga mengharuskan agar tindak pidana dan sanksi yang terkait harus jelas dan mudah dimengerti<sup>34</sup>. Namun saat ini banyak ketidakjelasan mengenai tindakan seperti apa sebetulnya yang dianggap melanggar hukum pidana. Perda tidak memberikan pedoman yang cukup mengenai apa yang disebut sebagai pelanggaran, sanksi apa yang akan dikenakan, atau siapa yang bertanggung jawab untuk menerapkan sanksi tersebut. Sehingga, bila sanksi dijatuhkan terhadap pelanggar, tidak jelas lembaga maupun aparat pemerintah mana yang bertanggung jawab menerapkan sanksi tersebut.

#### 3.3.4. Penerapan dan Penegakan Hukum di Tanjabbar

Dalam kurun waktu tahun 2002-2003 di Tanjabbar terdapat 12 kasus tindak pidana bidang kehutanan, yang didominasi oleh aktivitas *illegal logging* (Tabel 6 dan 7)<sup>35</sup>. Yang menarik dari kasus-kasus tersebut adalah penegakan hukum pidana yang tidak mengacu

pada Perda Kehutanan yang berlaku, melainkan menggunakan ketentuan yang ada dalam UU No. 41/1999. Dengan hanya mengacu kepada ketentuan undang-undang nasional tanpa merujuk kepada kebijakan di daerah itu sendiri, maka menjadi sulit bagi kabupaten untuk melaksanakan penegakkan hukum bagi suatu peraturan daerah, termasuk peraturan mengenai

**Tabel 6.** Data Tindak Pidana Tahun 2002 yang Melanggar UU No. 41/1999 di Tanjabbar

No.	No. Perkara	Nama Terdakwa	Pasal yang dilanggar	Tgl Putusan PN Kuala Tungkal	Isi Putusan	Barang Bukti	Putusan PT Jambi	Putusan MA
1.	03/Pid. B/2002/PN.KTL	Bayhadi Bin Safarudin	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	28 Februari 2002	Pidana penjara 2 (dua) thun denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	7 (tujuh) batang kayu jenis campuran dirampas utk Negara	Pidana Penjara 1 (satu) tahun, 6 (enam) bulan	Pidana penjara 5 (lima) bulan
2.	04/Pid. B/2002/PN.KTL	Uwar Als Udar Bin A. Wahab	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	28 Februari 2002	Pidana penjara 2 tahun denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	13 (tiga belas) kayu log jenis racuh dirampas utk Negara	Pidana Penjara 1 (satu) tahun, 6 (enam) bulan	-
3.	05/Pid. B/2002/PN.KTL	Ramli Bin Arifin	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	28 Februari 2002	Pidana penjara 6 bulan, denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	7 (tujuh) batang kayu jenis campuran dirampas utk Negara	Pidana Penjara 1 (satu) tahun, 6 (enam) bulan	Ditolak
4.	06/Pid. B/2002/PN.KTL	Kusnadi Als Edi Bin Zain	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	28 Februari 2002	Pidana penjara 1 tahun denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	13 (tiga belas) batang kayu jenis campuran dirampas utk Negara	Pidana Penjara 4 (empat) tahun	-
5.	07/Pid. B/2002/PN.KTL	Abd. Rasyid Bin Laupek	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	28 Februari 2002	Pidana penjara 1 tahun denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	7 (tujuh) batang kayu log jenis campuran dirampas utk Negara	Pidana Penjara 4 (empat) tahun	-
6.	11/Pid. B/2002/PN.KTL	Abd. Gani Bin Endek, Dkk	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	28 Maret 2002	Pidana penjara masing-masing: T1. 11 (sebelas) tahun T2. 8 (delapan) tahun T3. 8 (delapan) tahun T4. 8 (delapan) tahun T5. 6 (enam) tahun T6. 8 (delapan) tahun Denda sebesar Rp.500.000, subsider 1 bulan kurungan	7 (tujuh) batang kayu log, 3 (tiga) batang 40 up jenis kelekat, 4 batang 30 up jenis kayu punak dirampas untuk Negara	T1 s.d. T6 masing-masing 4 (empat) tahun penjara	Ditolak

Sumber: Dishutbun Tanjabbar (September 2003)

izin konsesi. Sebagai contoh, Perda IPHH menetapkan berbagai kewajiban (perintah dan larangan) yang harus dipedomani pemegang IPHH<sup>36</sup>. Perda ini juga menetapkan sejumlah sanksi untuk pelanggaran-pelanggaran<sup>37</sup>. Namun karena penegakan hukum kehutanan di Tanjabbar merujuk kepada UU No. 41/1999<sup>38</sup>, yang tidak menetapkan sanksi atau hukuman untuk pelanggaran terhadap kebijakan kehutanan di daerah, maka pengadilan tidak dapat menjatuhkan sanksi sebagaimana yang ditetapkan oleh Perda IPHH. Keadaan ini tentulah menjadikan masalah dalam penegakan hukum di Tanjabbar. Realitas ini semakin menunjukkan diperlukannya rumusan norma dan sanksi dalam Perda yang lebih jelas dan implementatif untuk kasus-kasus pelanggaran hukum kehutanan di Tanjabbar.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan terjadinya beberapa kerancuan hukum di dalam proses pengadilan di Kabupaten Tanjabbar. Contohnya, ketika pengadilan di kabupaten menetapkan seorang terdakwa bersalah dalam kasus penebangan liar dan memutuskan hukuman berikut denda kepada terdakwa, keputusan tersebut berubah ketika kasus tersebut naik banding ke Mahkamah Agung. Terdakwa menjadi dinyatakan tidak bersalah atau hukuman dan denda yang dikenakan berkurang drastis dari yang telah diputuskan sebelumnya di pengadilan kabupaten. Tabel 6 dan 7 menunjukkan dengan jelas beberapa kasus yang mengalami perubahan putusan di Mahkamah Agung sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

**Tabel 7.** Data Tindak Pidana Tahun 2003 yang Melanggar UU No. 41/1999 di Tanjabbar

No.	No. Perkara	Nama Terdakwa	Pasal yang dilanggar	Tgl Putusan PN Kuala Tungkal	Isi Putusan	Barang Bukti	Putusan PT Jambi	Putusan MA
1.	67/Pid. B/2003/PN.KTL	Ardiyanto Als Yanto	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	5 Agustus 2003	Pidana penjara 1 (satu) thun denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	453 batang kayu olahan dirampas untuk Negara	Banding	-
2.	149/Pid. B/2003/PN.KTL	Heri Mukti Als Heri Bin Iskandar	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7) dan (15)		Sedang dalam proses sidang pengadilan	kayu dirampas utk Negara	-	-
3.	152/Pid. B/2003/PN.KTL	Padli Als Ali Bin Basarudin	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	5 Desember 2003	Pidana penjara 1 (satu) tahun, denda sebesar Rp.500.000 subsider 1 bulan kurungan	Mobil dikembalikan dan kayu dirampas untuk negara	Banding	-
4.	155/Pid. B/2003/PN.KTL	Ngadenan Bin Sugiarto	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7) dan (15)		Sedang dalam proses putusan hukuman	kayu dirampas utk Negara	-	-
5.	156/Pid. B/2003/PN.KTL	Suyoto Bin Kasim	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7) dan (15)		Sedang dalam proses putusan hukuman	kayu dirampas utk Negara	-	-
6.	170/Pid. B/2003/PN.KTL	Asril Als Uyun Bin Agus	Pasal 50 (3) huruf h jo Psl 78 (7)	9 Desember 2003	Pidana penjara 8 (delapan) bulan	kayu dirampas untuk Negara	Banding	-

Sumber: Dishutbun Tanjabbar (Desember 2003)

#### 4.1. Proses Pembuatan Perda Kehutanan Tanjabbar

Dalam prakteknya, proses pembuatan kebijakan baik di tingkat nasional maupun di daerah, seperti di Tanjabbar, masih kurang melibatkan partisipasi publik. Proses pembuatan kebijakan tidak banyak melibatkan *stakeholders* yang mungkin mendapatkan dampak secara langsung maupun tidak langsung oleh produk kebijakan tersebut. Peran serta pihak-pihak yang berkepentingan seperti perguruan tinggi, LSM, organisasi kemasyarakatan dan dunia usaha dalam memberikan masukan, saran atau pertimbangan terhadap kebijakan publik, belum dianggap sebagai bagian yang penting dari proses tersebut. Masyarakat di daerah terpencil yang bergantung kepada hutan untuk kehidupan mereka bahkan sama sekali tidak dilibatkan. Sampai saat ini tidak ada satupun kebijakan atau peraturan baik dari pemerintah pusat maupun daerah yang mengatur mengenai standar dan mekanisme partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan daerah. Sehingga belum ada panduan maupun jaminan hukum yang jelas bagi publik untuk ikut terlibat dalam pembuatan kebijakan.

Secara umum, ada dua mekanisme penyusunan kebijakan daerah di Provinsi Jambi. Mekanisme pertama adalah dimana anggota legislatif mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda), yang kemudian dibahas dalam sidang DPRD (Gambar 4). Untuk Tanjabbar, proses pengajuan Raperda ini diatur dalam tata tertib DPRD yang bersangkutan<sup>39</sup>. Cara pertama ini hanya dapat dilakukan bila anggota legislatif mempunyai pengetahuan dan keahlian yang cukup serta pengalaman yang cukup untuk menyusun suatu Raperda.

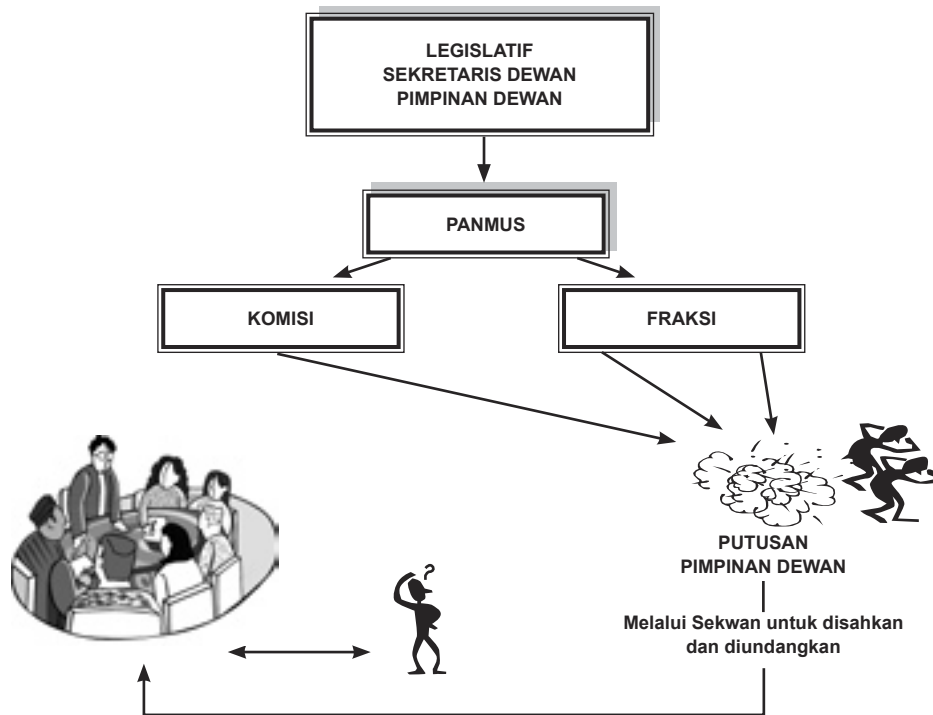
Mekanisme yang kedua adalah proses penyusunan rancangan Perda yang diprakarsai oleh lembaga eksekutif yaitu pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah mempersiapkan dan mengajukan Raperda kepada DPRD melalui Nota Pengantar Kepala Daerah (Gambar 5).

Mengingat kemampuan anggota legislatif dalam menyusun suatu Raperda umumnya sangat terbatas, penyusunan kebijakan daerah di Tanjabbar mengikuti cara yang kedua. Rancangan Perda dipersiapkan dan diajukan oleh staf-staf instansi pemerintahan di kabupaten. Pihak eksekutif umumnya mengetahui lebih banyak isu-isu sektoral yang diperlukan dalam penyusunan Perda tertentu dan juga mempunyai kewenangan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut nantinya.

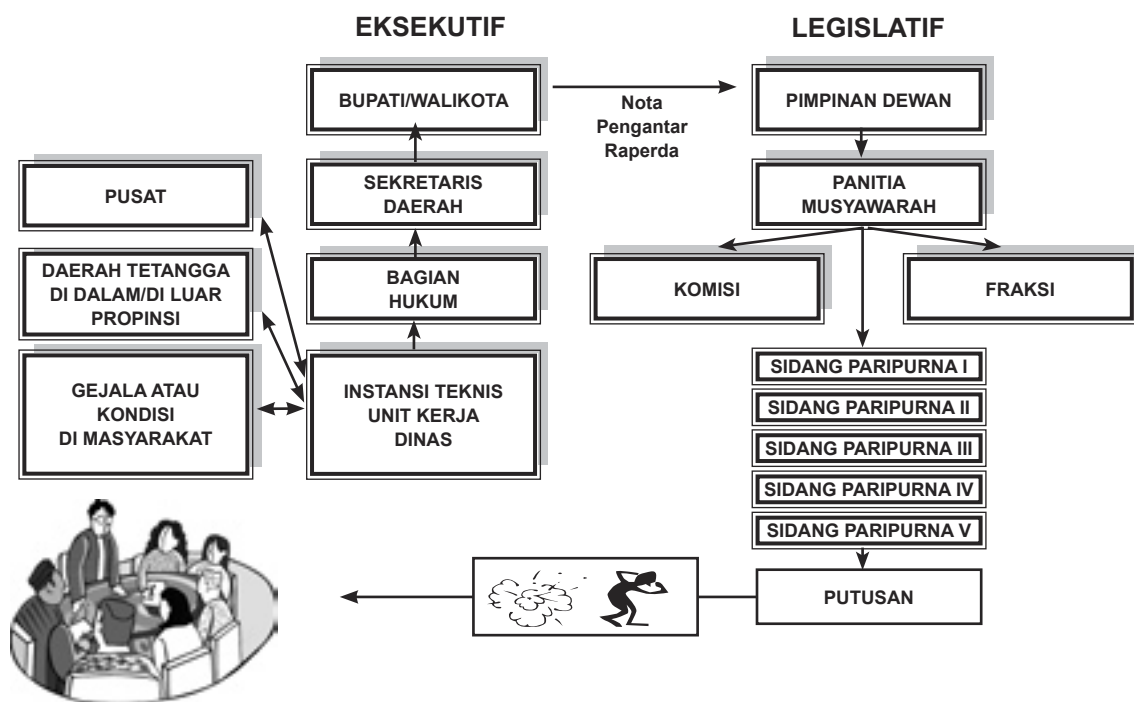
Mekanisme yang dipakai di Tanjabbar ini didasari oleh Keputusan Kepala Daerah Jambi yang dikeluarkan pada tahun 1992 dan 1993<sup>40</sup> yang mengacu pada kebijakan lama yang diterbitkan pada tahun 1970an (UU No.5/1974 dan aturan pelaksanaannya) dengan penyesuaian-penyesuaian yang bersifat parsial<sup>41</sup>.

Terdapat empat tahapan kegiatan yang harus dilalui ketika menyusun suatu rancangan peraturan daerah dengan menggunakan cara yang kedua. Tahapan-tahapan tersebut adalah: **Pertama, tahap perancangan** yaitu tahap dimana lembaga eksekutif (pemerintah daerah) menyusun rancangan pertama dari Perda tersebut. Instansi pemerintah yang memprakarsai penyusunan Raperda menyelenggarakan beberapa rapat internal untuk membahas rancangan tersebut dan

**Gambar 4.** Alur Proses Pembentukan Perda - Prakarsa Legislatif



**Gambar 5.** Alur Proses Pembentukan Perda - Prakarsa Eksekutif



kemudian mengajukannya kepada Bagian Hukum Sekretariat Daerah. *Kedua*, **tahap sinkronisasi**, dimana tim perumus membahas rancangan peraturan tersebut dengan Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Materi pembahasan terutama berkaitan dengan penulisan dan kaidah-kaidah norma hukum Perda. Pada tahap ini, pemerintah daerah dapat mengundang *stakeholders* lain untuk ikut terlibat dalam proses pembahasan dan memberikan masukannya terhadap Raperda tersebut. Setelah rancangan tersebut selesai dibahas, Raperda diajukan ke DPRD melalui Nota Pengantar Kepala Daerah. *Ketiga*, tahap **pra persidangan**, yakni saat Panitia Musyawarah (Panmus) DPRD menetapkan dan mengumumkan agenda pembahasan rancangan. *Keempat*, tahap akhir yaitu **tahap persidangan** yang terdiri dari lima Rapat Paripurna. Rapat Paripurna I memberikan kesempatan kepada Kepala Daerah untuk menyampaikan Nota Pengantarnya di depan sidang Dewan, yang selanjutnya akan ditanggapi oleh Anggota Dewan melalui penyampaian pandangan umum Fraksi DPRD pada Rapat Paripurna II. Pandangan Umum Fraksi-fraksi tersebut akan mendapat tanggapan dari pemerintah, melalui Kepala Daerah, pada Rapat Paripurna III. Sedangkan dua Rapat Paripurna yang terakhir (Rapat Paripurna III dan IV), masing-masing adalah untuk penyampaian laporan dari Panitia Khusus (Pansus) mengenai perubahan-perubahan dan penyesuaian isi rancangan yang disepakati dan untuk pengambilan keputusan akhir.

Dalam kaitannya dengan peran serta publik dalam pembuatan kebijakan daerah, berikut adalah hasil analisis terhadap proses pembuatan Perda Kehutanan Tanjabbar pada setiap tahapan:

### 1. Tahap Perancangan

Hasil penelitian mengindikasikan bahwa ketika Perda Kehutanan tersebut disusun, Dishutbun Tanjabbar sedikit banyak “mengadopsi” atau mencontoh Perda sejenis dari luar daerah di lingkungan Provinsi Jambi (seperti Kabupaten Batanghari, dan Kabupaten Tebo)<sup>42</sup>. Adanya

kecenderungan mengadopsi Perda daerah lain membuat semakin kecilnya peluang *stakeholders* lokal untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan di daerahnya. Rancangan Perda seperti itu tentunya tidak didasarkan pada kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat, melainkan mencontoh situasi dari daerah lain yang kemungkinan besar sangat berbeda dengan kondisi di Tanjabbar. Untuk kasus Raperda Kehutanan Tanjabbar, Perda tersebut disusun hanya melalui 3 kali diskusi internal antara 3 orang staf Dishutbun Tanjabbar. Materi diskusi itu sendiri lebih sering menitikberatkan pada persoalan redaksionalnya dan bukan pada persoalan substansi ataupun pembahasan tentang bagaimana Perda tersebut dapat diterapkan. Mungkin, dikarenakan sudah ‘mengacu’ atau mengadopsi Perda dari daerah lain, maka sudah dapat dianggap benar dan dapat diterapkan di Tanjabbar, sehingga hanya dilakukan penyesuaian-penyesuaian seperlunya, seperti: perubahan judul, tempat dan jumlah tarif.

Sampai saat ini, tidak ada anggaran khusus untuk penyusunan rancangan Perda di Dishutbun. Dishutbun juga belum berinisiatif untuk mengikutkan stafnya atau mengadakan pelatihan di bidang penulisan atau perancangan kebijakan. Kurangnya dukungan dana dan kapasitas sumberdaya manusia merupakan salah satu alasan mengapa penyusunan Raperda Kehutanan menjadi tidak optimal. Kemungkinan lain, persoalan ini muncul karena belum adanya agenda program legislasi daerah (Prolegda), sehingga pembentukan Raperda kurang sesuai dan kurang sejalan dengan arahan pola dasar pembangunan daerah (Poldas/GBHD), program pembangunan daerah (Propeda), dan rencana strategis (Renstra) kabupaten.

### 2. Tahap Sinkronisasi di Bagian Hukum

Pada tahap sinkronisasi, Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah dan Dishutbun bersamasama membahas rancangan Perda. Pembahasan terutama menyangkut penulisan, kaidah-kaidah dan norma hukum dalam Raperda.



Pada tahap ini tidak diinformasikan mengenai latar belakang, tujuan, dan prinsip-prinsip yang hendak dibangun dan dikembangkan dalam peraturan daerah tersebut (yang idealnya bisa dimuat pada Bagian Penjelasan Umum atau secara lebih detail dalam Naskah Akademik). Bagian Hukum kemudian menentukan siapa saja yang akan diundang ke rapat-rapat pembahasan, yang sering kali dihadiri oleh staf pemerintahan yang tidak mempunyai keahlian atau pengetahuan yang sesuai untuk mampu membahas materi-materi yang ada dalam rancangan tersebut. Tahap ini juga tidak memberikan kesempatan yang luas kepada khalayak untuk berpartisipasi aktif.

Selama ini, di Kabupaten Tanjabbar, proses pembahasan Raperda memang sudah melibatkan unsur-unsur dari perguruan tinggi, namun belum melibatkan komponen masyarakat yang terkait langsung dengan Raperda tersebut (masyarakat sekitar hutan).

Rancangan Perda bidang Kehutanan yang telah dibahas tersebut kemudian diberikan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Pemerintah daerah selanjutnya akan memberikan Raperda tersebut 'dalam bentuk paket' (satu paket bisa terdiri dari 16-39 Raperda) kepada DPRD melalui Surat atau Nota Pengantar Kepala Daerah. Dengan cara seperti ini, pembahasan di tingkat dewan menjadi kurang optimal karena sangat sulit bagi DPRD untuk secara kritis membahas Raperda yang banyak dalam satu waktu, dibandingkan

jika setiap Raperda tersebut mempunyai jadwal pembahasan sendiri-sendiri.

### 3. Tahap Pra Persidangan

Pada tahap ini, Panitia Musyawarah (Panmus) DPRD menetapkan agenda untuk pembahasan rancangan Perda. Tahap ini sebenarnya memungkinkan bagi publik untuk ikut memberikan tanggapannya terhadap rancangan yang diajukan. Namun dikarenakan Panmus tidak menyebarluaskan rancangan perda tersebut kepada khalayak luas dan terlalu banyaknya Raperda yang masuk ke DPRD (dalam bentuk paket) serta tidak adanya alokasi waktu yang jelas untuk membahas setiap Raperda, sulit bagi khalayak luas untuk dapat menyampaikan pendapat dan masukannya terhadap rancangan tersebut. Bahkan, salinan Raperda baru dikirimkan ke anggota sidang paripurna setelah Panmus menetapkan agenda pembahasan. Sehingga, sulit bagi anggota DPRD di luar Panmus untuk memberi tanggapan kritis kepada rancangan-rancangan tersebut. Tabel 8 menunjukkan jadwal yang ditetapkan oleh Panmus untuk membahas dan menetapkan 16 rancangan Perda, termasuk diantaranya tiga Raperda Kehutanan.

Melihat jumlah, substansi dan jadwal pembahasan Raperda di atas, muncul beberapa pertanyaan, antara lain: apakah pembahasan keenam belas Raperda harus selesai dibahas dalam jadwal seketat itu (47 hari)? Apakah ada kewenangan fraksi atau komisi untuk

**Tabel 8.** Jadwal Rapat Paripurna Pembahasan 16 Raperda Kabupaten Tanjabbar

Tahap	Hari/Tanggal	Pukul	Acara
Rapat Paripurna I	Senin/ 16-10- 2002	09.00 WIB	Penyampaian Nota Pengantar Raperda Kabupaten Tanjabbar
Rapat Paripurna II	Senin/ 21-10-2002	09.00 WIB	Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi DPRD
Rapat Paripurna III	Kamis/24-10-2002	09.00 WIB	Penyampaian Tanggapan eksekutif terhadap Pemandangan Umum Fraksi DPRD
Rapat Paripurna IV	Kamis/28-11-2002	09.00 WIB	Penyampaian Hasil Rapat Kerja Pansus DPRD
Rapat Paripurna V	Kamis/2-12-2002	09.00 WIB	Penyampaian pandangan akhir fraksi, penetapan 16 Raperda menjadi Perda, dan Sambutan Bupati

mengusulkan kepada Panmus agar pembahasan tidak dilakukan dalam satu paket bahkan mungkin untuk menolak jadwal pembahasan Raperda yang telah ditetapkan Panmus?

Pertanyaan ini muncul karena sesuai dengan fungsinya sebagai wakil publik, fraksi-fraksi di DPRD seharusnya dapat menyalurkan aspirasi politik masyarakat, dan berhak mengajukan keberatan terhadap mekanisme apapun yang tidak melibatkan publiknya.

## 5. Tahap Persidangan

Dalam tahap persidangan dewan, proses pembahasan dua Raperda Kehutanan yaitu IPHH dan RHH<sup>43</sup> dilakukan secara bersamaan dengan 14 Raperda lainnya<sup>44</sup>. Terdapat 5 tahap persidangan untuk membahas Raperda tersebut sebagaimana diuraikan berikut ini.

### a. Rapat Paripurna I

Rapat Paripurna I adalah Penyampaian Nota Pengantar Kepala Daerah mengenai paket Raperda yang diajukan ke Dewan. Semestinya, dalam menyampaikan Nota Pengantar harus menjelaskan secara rinci latar belakang, cakupan, prinsip-prinsip dan tujuan yang dimuat dalam Raperda yang akan dibahas. Hal ini akan sangat bermanfaat untuk: (1) Memberikan gambaran pada khalayak bahwa kebijakan yang hendak ditetapkan telah dilakukan pengkajian mendalam. (2) Anggota Dewan atau fraksi dapat menyusun Pemandangan Umum dengan baik (dalam bentuk dukungan, pertanyaan, atau penolakan) atas materi Raperda yang akan disampaikan dalam rapat Paripurna II, dan (3) mengurangi anggapan umum selama ini bahwa penyusunan dan pembahasan Raperda hanya formalitas belaka dan dilakukan sekadarnya saja. Akan tetapi, karena Nota Pengantar Kepala Daerah tersebut tidak memberikan informasi yang lebih rinci, maka sulit bagi anggota DPRD untuk menangkap dengan jelas gagasan-gagasan pokok yang ada dalam Raperda yang diajukan.

Rapat Paripurna I pada tanggal 16 Oktober 2002 (lihat Tabel 8) dipimpin langsung oleh Ketua DPRD Kabupaten Tanjabbar yang dihadiri oleh: (i) 32 orang Anggota Dewan

(dari jumlah total 40) (ii) Anggota Muspida Kabupaten Tanjabbar<sup>45</sup>; (iii) para Kepala Dinas/instansi dalam Kabupaten Tanjabbar; (iv) para Kepala Kantor Kabupaten Tanjabbar; (v) para Kabag Setda Tanjabbar; (vi) para Direktur Persero dan BUMD Kabupaten Tanjabbar<sup>46</sup>. Dalam Risalah Persidangan DPRD, tidak tercantum perwakilan desa atau masyarakat yang tinggal di sekitar hutan, padahal mereka adalah *stakeholders* yang paling berkepentingan dengan Raperda yang sedang dibahas tersebut.

Para undangan yang hadir juga tidak mendapat salinan Raperda yang disampaikan oleh Bupati Tanjabbar. Dilihat dari sudut demokratisasi pengambilan keputusan dan untuk kepentingan sosialisasi kebijakan daerah, seharusnya peserta sidang yang hadir diinformasikan terlebih dahulu mengenai Raperda yang akan dibahas atau minimal mengenai informasi-informasi pokok tentang paket Raperda tersebut. Dengan demikian, mereka mengetahui substansi penting dari Raperda tersebut dan dapat memberikan masukan atau pertimbangannya saat pembahasan berlangsung.

### b. Rapat Paripurna II

Dalam Rapat Paripurna II, fraksi-fraksi menyampaikan Pemandangan Umumnya. Rapat Paripurna II untuk membahas Perda IPHH dan RHH ini diselenggarakan 5 hari setelah Rapat Paripurna I dan dihadiri oleh 31 orang Anggota Dewan, Sekda mewakili Bupati, unsur Muspida Tanjabbar, Para Kepala Dinas/instansi Kepala Badan, Direktur Persero/BUMD, Asisten dan para Kabag Setda Tanjabbar. Seperti juga pada Rapat Paripurna I sebelumnya, tidak ada perwakilan masyarakat yang diundang dan para undangan yang hadir tidak dibagikan salinan tentang pandangan umum fraksi.

Sesi ini dipimpin oleh Ketua DPRD. Enam fraksi yang hadir dalam sesi rapat ini menyampaikan Pemandangan Umum dan pokok-pokok pikirannya mengenai Raperda IPHH dan RHH, seperti yang disajikan pada Tabel 9. Dari gambaran Pemandangan Umum yang disampaikan oleh Anggota Dewan

**Tabel 9.** Substansi Pemandangan Umum Fraksi

No	Juru Bicara	Argumentasi Pokok Pemandangan Umum Anggota Dewan
1	Bambang Krisna (PDIP)	Fraksi sama sekali tidak memberikan komentar terhadap 2 Raperda bidang kehutanan yang diusulkan eksekutif.
2	Williyah Sudirman (Partai Golkar)	Fraksi Golkar sama halnya dengan fraksi PDIP, tidak memberikan komentar terhadap 2 Raperda bidang kehutanan. Catatan yang diberikan secara khusus adalah masalah Raperda retribusi agar tidak memberatkan masyarakat.
3	Ahmad Syirali, SH (Reformasi)	Tidak ada komentar
4	M. Fadli (Fraksi Kebangsaan)	Sanksi dalam Raperda yang diusulkan umumnya belum memuat secara tegas dan masih mengambang.
5	Burhanuddin (Fraksi PPP)	Raperda yang diusulkan eksekutif sudah sesuai yang dibutuhkan Kabupaten Tanjabbar, maka fraksi tidak banyak menyampaikan komentar dan pendapat dan hanya menyerahkan sepenuhnya kepada Pansus untuk memahasnya secara maksimal.
6	Dentjik Hariyanto (TNI/Polri)	Sebelum Raperda disahkan agar disosialisasikan terlebih dahulu agar Perda dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

tersebut jelas terlihat bahwa argumentasi yang disampaikan masih bersifat sangat umum dan kurang menyentuh masalah substansial dari Raperda IPHH dan RHH tersebut.

### c. Rapat Paripurna III

Rapat Paripurna III diisi dengan acara tunggal berupa penyampaian jawaban atas Pemandangan Umum fraksi-fraksi DPRD oleh Kepala Daerah dengan mekanisme yang sama seperti Rapat Paripurna I. Jawaban Kepala Daerah disampaikan secara runtun berdasarkan pada topik permasalahan yang disampaikan oleh keenam fraksi.

### d. Rapat Paripurna IV

Pada Rapat Paripurna IV atau Rapat Pansus, disampaikan laporan hasil kerja Panitia khusus (Pansus) DPRD<sup>47</sup> yang telah membahas rancangan Perda-perda tersebut dengan instansi teknis terkait. Laporan akhir Pansus hanya menitikberatkan pada pembahasan pasal per pasal dari keenambelas Raperda yang mengalami perubahan dan penambahan, sedangkan pasal-pasal lainnya yang tidak mengalami perubahan tidak disampaikan dalam laporan Pansus atau dianggap telah disetujui. Tugas Pansus ini sebetulnya sulit karena

banyak anggota yang karena belum terbiasa *me-review* suatu dokumen hukum, sehingga laporan yang dibuat hasilnya sangat sederhana. Sebagai contoh, laporan Pansus tersebut hanya mencatat pasal-pasal yang telah diubah tanpa menjelaskan rincian perubahannya.

### e. Rapat Paripurna V

Rapat Paripurna V merupakan sesi akhir dari seluruh rangkaian proses pembahasan rancangan Perda. Sesi ini dimulai dengan penyampaian pandangan akhir fraksi (*Stemotivering*) dan dilanjutkan dengan penetapan Raperda menjadi sebagai Perda. Sangat jarang terjadi suatu rancangan Perda tidak disetujui pada tahap ini. Sebagai contoh, kedua Perda Kehutanan (IPHH dan RHH) disahkan pada tanggal 2 Desember 2002 bersamaan dengan keempat belas Perda Lainnya, melalui satu Keputusan DPRD yaitu No. 10/2002 mengenai Persetujuan Terhadap 16 (enam belas) Raperda.

Notulensi dengar pendapat atau *hearing*, antara pihak eksekutif dengan Pansus tidak pernah dipublikasikan atau diinformasikan kepada *stakeholders* di luar eksekutif. Padahal, pemuatan materi tersebut sangat penting dan bermanfaat, karena: (1) Dari sudut sejarah, publik bisa mempelajari dan

memahami bagaimana proses pengambilan keputusan dilakukan; (2) Dari sudut *shared learning* (proses pembelajaran), Anggota Dewan dapat berefleksi atas apa yang telah dilakukannya dan menarik pelajaran untuk memperbaiki kinerjanya ke depan; (3) Dari sudut perwakilan, publik bisa “membaca” dan “menilai” bagaimana kinerja anggota dewan (fraksi) sebagai wakil suara mereka dalam memperjuangkan aspirasinya.

Metode penyusunan kebijakan daerah di Tanjabbar, seperti yang telah diungkapkan di atas, tidak memberikan cukup ruang untuk partisipasi publik. Tampak jelas bahwa dari sekian banyak rancangan Perda yang diajukan, hanya sedikit yang mengalami perubahan atau penyesuaian, dimana hal ini berarti bahwa kepentingan penyusun Raperda akan sangat berpengaruh terhadap hasil akhir. Hanya sedikit perhatian yang ditujukan kepada substansi Perda, atau mengenai apakah peraturan itu konsisten dengan kebijakan lainnya yang berkaitan. Oleh karena itu diperlukan mekanisme baru dalam pembuatan kebijakan daerah yang dapat memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi di semua tahapan, mulai dari perancangan kebijakan sampai pada implementasinya.

Idealnya, suatu proses penyusunan kebijakan yang komprehensif harus dapat memberikan ruang bagi masyarakat untuk memberi masukan mengenai isu-isu aktual dan permasalahan akar rumput, misalnya bagaimana kerusakan hutan menyebabkan masalah banjir yang kronis, terbatasnya sumber kayu bakar dan bahan-bahan bangunan, dan semakin sempitnya lahan untuk petani kecil karena hutan telah dialihfungsikan untuk pemanfaatan lain.

## 4.2. Proses Perizinan Bidang Kehutanan Tanjabbar

Dalam rangka implementasi Perda No. 13/2002 tentang IPHH, pemerintah daerah Tanjabbar mengeluarkan Keputusan Bupati No. 189/2003 tentang Pelaksanaan Perda IPHH. Keputusan Bupati tersebut memberikan petunjuk pedoman pemberian Izin Pemungutan Hasil

Hutan Kayu Rakyat (IPHHKR) dan pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Tanaman (IPHHKT).

### 4.2.1. Prosedur Pengurusan Izin IPHHKR dan IPHHKT

Mekanisme proses perizinan IPHHKR dan IPHHKT baik secara formal (resmi) maupun non formal (tidak resmi) adalah seperti yang akan diuraikan berikut ini.

#### a. Prosedur formal

Dalam pengajuan izin melalui prosedur formal, pemohon harus memenuhi beberapa persyaratan<sup>48</sup> dan melalui prosedur yang panjang dan kompleks selama kurang lebih 1 – 3 bulan sampai izin tersebut dikeluarkan. Kecenderungan yang mengikuti prosedur formal ini adalah pemohon-pemohon izin pemula yang baru bergerak di bidang kehutanan. Setidaknya ada 16 tahapan yang harus dilalui, yaitu:

1. Pemohon izin mengajukan permohonan kepada Bupati melalui Kabag Ekonomi<sup>49</sup> di Sekretariat Daerah dengan tembusan kepada Kadishutbun Tanjabbar;
2. Bagian Ekonomi meneruskan proposal pemohon kepada Asisten Bupati II;
3. Asisten II meneruskan permohonan ke Sekretaris Daerah (Sekda);
4. Sekda meneruskan dokumen permohonan izin kepada Bupati;
5. Bupati merekomendasikan kepada Dishutbun untuk melakukan cek lapangan;
6. Hasil cek lapangan dilaporkan kembali oleh Dishutbun kepada Bupati melalui berita acara hasil tinjauan lapangan, sekaligus memberikan rekomendasi kepada bupati apakah permohonan izin tersebut dapat disetujui atau tidak. Tinjauan lapangan meliputi hal-hal berikut:
  - a) Status lokasi lahan apakah berada dalam hutan produksi atau tidak. Jika lokasi yang dimohonkan izin tersebut merupakan hutan produksi, maka izin yang diajukan akan ditolak.
  - b) Inventarisasi tegakan kayu, kerapatan kayu, dan potensi kayu.
  - c) Jauh dekatnya lokasi lahan. Hal ini

akan berpengaruh terhadap biaya yang harus dikeluarkan pemohon untuk petugas Dishutbun yang melakukan cek lapangan, karena tidak ada standar biaya yang pasti untuk peninjauan lapangan<sup>50</sup>.

- d) Pemetaan lokasi.
7. Berdasarkan rekomendasi Dishutbun, Bupati memberikan persetujuannya atau penolakannya. Jika disetujui, permohonan akan diteruskan ke Bagian Ekonomi.
  8. Bagian Ekonomi merekomendasikan ke Bagian Hukum untuk membuat SK Bupati.
  9. Bagian Hukum membuat Draft Keputusan Bupati untuk izin IPHHKR atau IPHHKT.
  10. Rancangan SK Bupati diberikan Bagian Hukum kepada Asisten II.
  11. Asisten II meneruskan SK tersebut kepada Sekda.
  12. Sekda memberikan SK yang sudah final kepada Bupati.
  13. Jika tidak ada sesuatu yang perlu diubah, Bupati akan menandatangani Surat Keputusan.
  14. SK yang sudah ditandatangani Bupati dikembalikan ke Bagian Hukum untuk diberi nomor.
  15. Bagian Hukum menyerahkan SK yang sudah diberi nomor ke Bagian Ekonomi.
  16. Pemohon mengambil izin yang disetujui dan sudah mendapat nomor SK di Bagian Ekonomi.

Prosedur formal seperti ini pada kenyataannya jarang dilakukan oleh pemohon izin. Selain itu, bukan hal yang mudah bagi pemohon izin yang berasal dari desa untuk melengkapi persyaratan permohonan izin sebagaimana yang ditentukan dalam Perda IPHH dan Keputusan Bupati tersebut. Misalnya persyaratan kelengkapan berbagai dokumen yang menunjang legalitas permohonan dan peta lokasi dengan skala 1 : 10.000 yang disahkan oleh Kadishutbun. Bahkan, jika pemohon izin adalah koperasi (bukan perorangan), maka koperasi harus melampirkan neraca keuangan selama dua tahun terakhir. Padahal,

jarang sekali koperasi lokal yang mempunyai laporan neraca keuangan yang disusun secara profesional. Pemohon izin juga membutuhkan tenaga ahli untuk memeriksa dan melakukan verifikasi hukum terhadap dokumen-dokumen yang mereka miliki.

Persyaratan-persyaratan seperti itu sangat sulit dipenuhi oleh pemohon izin, terutama bagi masyarakat yang mempunyai tingkat pendidikan dan ekonomi rendah, mengingat diperlukan biaya, waktu dan keahlian tersendiri untuk melengkapinya. Realitas inilah yang membuka peluang bagi *makelar izin* untuk menjual jasanya pada para pemohon izin pemula. *Makelar izin* biasanya adalah “pemain lama” yang kesehariannya bergelut dalam bisnis kayu atau telah terbiasa mengurus soal perizinan.

#### b. Prosedur non-formal

Yang dimaksud dengan prosedur non-formal adalah prosedur permohonan izin yang tidak mengikuti jalur birokrasi resmi, sehingga memerlukan waktu yang lebih sedikit dibandingkan dengan jalur formal. Pemohon izin yang menggunakan cara ini kebanyakan adalah mereka yang sudah berpengalaman mengurus perizinan di bidang kehutanan atau mereka yang bekerja sebagai *makelar izin*. Melalui jalur non-formal ini, permohonan izin yang diajukan dapat memperoleh persetujuan dari Bupati hanya dalam waktu 2 minggu. Tahapan-tahapan yang harus dilalui adalah sebagai berikut:

1. Sebelum mengajukan permohonan izin tertulis ke Dishutbun, pemohon terlebih dahulu datang ke Kantor Dishutbun dan meminta petugas lapangan Dishutbun untuk meninjau lokasi perizinan.
2. Petugas lapangan Dishutbun turun ke lapangan dan melakukan cek lokasi untuk mengetahui apakah lahan yang diajukan berada di dalam atau di luar hutan produksi.
3. Jika lahan tersebut sudah jelas tidak berstatus hutan produksi, maka pemohon izin akan mengajukan permohonan izin resmi ke Kantor Dishutbun, berikut

membayar biaya pengurusannya yang rata-rata berkisar Rp. 15.000.000 atau sedikit berkurang jika pemohon izin adalah orang yang sudah dikenal (pemain lama).

4. Dishutbun merekomendasikan persetujuan ke Bupati dari hasil cek lapangan.
5. Bupati mengeluarkan keputusan dan SK Bupati tersebut diambil oleh pemohon melalui Dishutbun.

#### 4.2.2. Implementasi Perizinan

**Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu**  
Hasil FGD di empat desa menunjukkan bahwa akses masyarakat terhadap informasi mengenai proses perizinan pemanfaatan hutan masih sangat rendah. Dari wawancara dengan responden di empat desa tersebut (Desa Penyabungan, Lubuk Kambing, Lubuk Bernai dan Desa Suban) diketahui bahwa masyarakat yang tinggal di sekitar hutan *tidak memiliki* Izin Pemanfaatan Hasil Hutan, baik itu IPHHKR ataupun IPHHKT.

Masyarakat yang tinggal di sekitar konsesi belum merasakan manfaat dari penebangan kayu seperti yang ditawarkan oleh sistem perizinan yang baru tersebut. Kepala Desa Lubuk Bernai Kecamatan Merlung, misalnya, mengeluhkan kebingungannya mengenai bagaimana sesungguhnya prosedur resmi yang harus dilalui untuk dapat memperoleh izin IPHHKR. Masyarakat setempat selama ini hanya menjadi penonton ketika orang-orang yang datang dari luar daerah mengeruk kekayaan hutan alam mereka. Kebijakan IPHH justru mendorong terjadinya eksploitasi hutan alam yang berada di luar kawasan hutan produksi, yang manfaat terbesarnya diperoleh oleh kelompok orang yang berpendidikan tinggi dan mempunyai kekuasaan, seperti orang-orang yang bermodal besar dari ibukota atau pejabat, baik dari kota kabupaten maupun dari daerah lainnya. Kewenangan untuk mengeluarkan izin perusahaan hutan skala kecil sebenarnya diserahkan kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat setempat memperoleh manfaat dari hutan yang ada di daerah mereka. Namun demikian, tujuan mulia tersebut tampaknya

belum tercapai di keempat desa di tanjabbar yang menjadi lokasi penelitian ini.

Salah satu penyebab dikuasainya manfaat oleh para elit di tingkat lokal ini adalah mekanisme perizinan yang terpusat di kabupaten. Pemerintahan desa (Kades dan BPD) tidak diikutsertakan dalam proses dan pengambilan keputusan mengenai perizinan tersebut. Sehingga, mereka tidak mempunyai akses maupun wewenang untuk mengontrol pelaksanaan perizinan tersebut di lapangan. Sebagai contoh, dua Kepala Desa (Lubuk Kambing dan Lubuk Bernai) menyatakan bahwa walaupun mereka menyaksikan bahwa beberapa pemegang izin melakukan penebangan di luar lokasi yang ditetapkan dalam perizinan, tetapi mereka tidak mempunyai kekuasaan untuk menindaknya.

#### 4.2.3. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan di Kabupaten

Partisipasi masyarakat pada penyusunan kebijakan merupakan salah satu prioritas dalam agenda desentralisasi, seperti yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan<sup>51</sup>. Secara teori, hal ini berarti bahwa partisipasi masyarakat dijamin oleh hukum. Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan daerah dapat menghasilkan beberapa dampak positif berikut:

1. Perda disusun berdasarkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat, sehingga hasilnya akan lebih sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan harapan masyarakat setempat.
2. Masyarakat terdorong untuk lebih mematuhi hukum dan mempunyai tanggung jawab sosial terhadap produk kebijakan yang dihasilkan. *Stakeholders* lokal akan cenderung mengikuti peraturan yang ada, apabila mereka secara aktif ikut terlibat dalam proses penyusunan peraturan tersebut.
3. Pemerintah daerah terpacu untuk melakukan proses pengambilan kebijakan yang lebih demokratis dan transparan. Konsultasi terbuka dengan para *stakeholders*, seperti

perguruan tinggi, LSM, khalayak umum dan masyarakat setempat memungkinkan adanya ‘*checks and balances*’ untuk produk-produk kebijakan daerah yang dihasilkan.

Penelitian yang melibatkan *stakeholders* lokal ini menunjukkan bahwa partisipasi publik di Tanjabbar dapat ditingkatkan melalui cara-cara berikut:

1. Penyusunan suatu peraturan daerah yang menjamin dan mengatur standar serta mekanisme partisipasi publik. Perda tersebut dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun peraturan daerah dan dapat memperkuat kepercayaan publik terhadap kebijakan-kebijakan yang dihasilkan.
2. Mempersiapkan sumberdaya manusia dan sumber dana. Pemerintah kabupaten perlu mempertimbangkan adanya alokasi dana dari anggaran daerah untuk Dana Partisipasi Masyarakat (DPM) yang dapat digunakan untuk membiayai proses pembuatan kebijakan yang melibatkan partisipasi masyarakat.

Bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan daerah dapat ditempuh melalui beberapa cara, antara lain:

1. Penelitian terhadap kebijakan dan/atau penyusunan naskah akademik;
2. Diskusi terbuka seperti seminar dan lokakarya;
3. Penyusunan memo kebijakan, warta kebijakan – yang disusun bersama dengan *stakeholders* lokal dan disebarluaskan pada khalayak luas;
4. Publikasi mengenai kebijakan lokal di media cetak dan/atau elektronik;
5. Dengar pendapat (*Hearing*) di DPRD; dan
6. Membagikan rancangan peraturan (Raperda) kepada *stakeholders* lokal untuk mendapat masukan dan tanggapan dari mereka sebelum menyusun kebijakan *final*.

Partisipasi masyarakat penting untuk mencegah kemungkinan disusunnya suatu kebijakan yang hanya memberikan manfaat pada sebagian individu atau kelompok tertentu saja. Sebuah mekanisme yang jelas dibutuhkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat untuk menyuarakan pendapat dan aspirasi mereka, dan secara aktif terlibat dalam penyusunan kebijakan serta implementasinya.

#### 4.2.4. Memperbaiki Sistem Pemberian Izin di Bidang Kehutanan di Tanjabbar

Dalam kaitannya dengan prosedur pemberian izin pemungutan hasil hutan di Tanjabbar, hasil penelitian ini menemukan beberapa hal yang penting yang perlu segera diperbaiki oleh pemerintah daerah Tanjabbar, yaitu:

1. Perda IPHH dan Keputusan Bupati No. 189/2003 tidak menjelaskan secara tegas berapa sesungguhnya biaya resmi untuk pengurusan izin IPHHKR atau IPHHKT. Realitas ini menjadikan variasi biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon izin sangat besar, sehingga memunculkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang terjadinya praktek penyalahgunaan sistem yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Keputusan Bupati hendaknya mencantumkan dengan jelas biaya resmi pengurusan izin tersebut guna meningkatkan transparansi dan kontribusi resmi sektor kehutanan terhadap PAD Tanjabbar. Jika hal ini tidak segera dibenahi, peluang untuk terjadinya ‘kebocoran’ dana pada oknum pejabat tertentu akan lebih besar dibanding dengan yang masuk pada kas daerah.
2. Sangat sedikit informasi yang sampai kepada masyarakat mengenai sistem perizinan di bidang kehutanan. Untuk itu, penyebaran informasi mengenai kebijakan dan prosedur pengajuan izin adalah faktor yang sangat penting dalam upaya memberikan kesempatan yang lebih besar bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan.

3. Lemahnya fungsi kontrol dan pengawasan terhadap implementasi perzinan yang telah dikeluarkan. Hal ini menyebabkan terjadinya eksploitasi yang berlebihan dan timbulnya praktek-praktek pengelolaan hutan lokal yang tidak berkelanjutan. Contohnya, kegiatan penebangan di luar areal yang ditetapkan dalam izin IPHHR atau menebang pohon yang diameternya masih di bawah ukuran yang diizinkan. Praktek-praktek ilegal seperti ini bukanlah hal yang baru, dan merupakan hal yang biasa terjadi pada konsesi skala besar (HPH/HTI) di masa lalu. Pemerintah pusat yang mengeluarkan izin HPH/HTI besar ketika itu tidak dapat mengontrol kegiatan yang dilakukan oleh pemegang izin yang menyebabkan kerusakan hutan besar-besaran di daerah ini.

Dampak serupa bukan tidak mungkin muncul pada implementasi kebijakan IPHH,

apabila Pemerintah Kabupaten Tanjabbar tidak segera memperbaiki sistem dan fungsi pengawasan terhadap perzinan tersebut melalui partisipasi aktif masyarakat setempat. Sebagai kelompok yang berada paling dekat dengan hutan, masyarakat setempat dapat memainkan peranan penting dan efektif dalam mengontrol kegiatan pemegang izin IPHH di lapangan. Pemerintah kabupaten juga dapat melibatkan pemerintah desa dan masyarakat (termasuk lembaga adat, organisasi kemasyarakatan atau tokoh-tokoh informal) secara lebih aktif dalam penyusunan kebijakan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya.

Penerapan hal-hal tersebut di atas sangat disarankan untuk segera dilakukan Pemda Tanjabbar, guna menghindari penyusunan dan penerapan kebijakan yang cacat hukum, bertentangan dengan kepentingan masyarakat setempat, atau mengakibatkan kerusakan sumberdaya hutan.



### 5.1. Masalah Koordinasi Vertikal dan Horizontal

Sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pemda Tanjabbar memberlakukan Perda yang mengatur soal pungutan retribusi sektor kehutanan<sup>52</sup> kepada pemegang izin pemungutan hasil hutan. Untuk melaksanakan kebijakan tersebut, Pemda Tanjabbar mengeluarkan ketentuan mengenai Tempat Penarikan Retribusi (TPR) Kehutanan dan Pos Pengamanan dan Pelestarian Hutan (P3H) di wilayah Tanjabbar. Menurut Bupati Tanjabbar, tujuan pembangunan pos itu bukan semata-mata terkait dengan pemasukan kas daerah, tetapi sebagai bagian dari usaha penghentian penebangan liar yang cukup marak di kabupaten ini. Bupati berharap bahwa P3H akan mengurangi kegiatan pengangkutan kayu ilegal menuju dan dari Tanjabbar. Namun dalam prakteknya, TPR dan P3H menyebabkan timbulnya berbagai permasalahan baru, antara lain:

#### a. Tarik menarik kewenangan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi

Kewenangan pemungutan retribusi hasil hutan masih berada pada pemerintah provinsi. Penetapan retribusi yang serupa oleh Pemda Kabupaten Tanjabbar menyebabkan adanya pajak ganda yang harus dibayar oleh pemegang izin (Syam 2003:45). Untuk memecahkan masalah ini, pada tanggal 15 April 2002 pemerintah provinsi dan kabupaten di Jambi membuat kesepakatan bersama mengenai pungutan dan bagi hasil PAD dari sektor kehutanan, perkebunan dan pertanian. Beberapa hal penting dari hasil kesepakatan

tersebut antara lain adalah:

- Penyeragaman Perda tentang Perizinan dan Pungutan Retribusi Sektor Kehutanan di masing-masing Kabupaten. Izin IPHH yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat diberikan pada areal hutan seluas maksimum 100 ha dan harus ditetapkan melalui Perda. Izin berlaku selama enam bulan dan dapat diperpanjang menjadi satu tahun. Hanya perorangan (khusus untuk izin pada lahan milik), koperasi, BUMD, pengusaha kecil menengah dan BUMN/ BUMS yang bermitra dengan koperasi/ Kelompok tani masyarakat setempat, yang dapat memperoleh izin IPHH. Pemegang izin diharuskan membayar retribusi kehutanan kepada pemerintah kabupaten.
- Tarif retribusi dibayar sesuai dengan jenis dan ukuran kayu yang ditebang, serta lokasi izin perusahaan. Tarif berkisar antara Rp. 5.000/m<sup>3</sup> sampai Rp. 60.000/m<sup>3</sup>. Kayu-kayu yang berasal dari hutan alam dan berdiameter besar dikenakan tarif yang lebih tinggi.
- Kejelasan mengenai obyek dan jenis pungutan yang dapat ditarik oleh pemerintah kabupaten<sup>53</sup>.

Kesepakatan tersebut juga meliputi pembagian hasil pungutan Retribusi Hasil Hutan. Kabupaten penghasil mendapat 60% dari hasil pungutan RHH dan harus menyetorkan 40% sisanya ke rekening khusus pemerintah provinsi, yang selanjutnya dibagikan kepada kabupaten/kota lain (bukan penghasil) sebesar 15% dan sebesar 25% untuk pemerintah provinsi.

Kesepakatan ini diprakarsai oleh Gubernur

Jambi untuk mengurangi konflik antar pemerintah kabupaten yang ada di Provinsi Jambi dan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi.

Namun demikian, dua tahun sudah berlalu (Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, *komunikasi personal*), realisasi kesepakatan bersama tersebut belum juga dilaksanakan. Beberapa Kabupaten belum merevisi Perda Kehutanan (Perda IPHH dan RHH) dan bahkan belum menyetorkan pembayaran pertama dari retribusi kehutanan ke rekening pemerintah provinsi.

#### b. Kerugian dalam pendapatan

Pada tahun 2002, sekitar 2000–3000 m<sup>3</sup> kayu ilegal telah diangkut keluar dari Tanjabbar. Pemerintah kabupaten diperkirakan mengalami kerugian sebesar Rp. 220.000.000<sup>54</sup> sebagai akibat dari penebangan dan transportasi kayu ilegal.

Untuk mengatasi hal ini, pemerintah kabupaten Tanjabbar membangun Pos TPR di beberapa titik penting. Namun dalam prakteknya, pembangunan pos TPR tersebut diindikasikan membuka peluang terjadinya manipulasi sistem oleh oknum petugas. Menurut Wakil Bupati Tanjabbar, sejumlah oknum petugas tertangkap basah sedang tawar menawar dengan supir truk yang mengangkut kayu tidak jauh dari pos-pos TPR tersebut. Oknum aparat yang menjaga pos-pos tersebut juga memalsukan laporan dengan mencatat jumlah kayu jauh lebih sedikit dari jumlah sebenarnya.

Sebenarnya pengusaha kayu memerlukan SKSHH resmi untuk mengangkut kayu ke luar. Jika mereka melewati pos TPR tanpa SKSHH, maka mereka harus membayar denda<sup>55</sup> sebesar Rp. 90.000/m<sup>3</sup>. Tetapi masyarakat setempat mengatakan bahwa truk-truk pengangkut kayu yang tidak mempunyai SKSHH dapat lolos dengan membayar pungutan retribusi di pos TPR sebesar Rp. 180.000 untuk satu kali perjalanan, atau mereka dapat membayar Rp. 90.000/m<sup>3</sup> untuk mendapatkan SKSHH di pos tersebut.

Pendapatan daerah yang diperoleh dari

sistem denda tersebut sebenarnya cukup signifikan; tetapi aturan ini pada prakteknya juga dapat memicu terjadinya penebangan liar<sup>56</sup>. Penebangan liar sangat sulit untuk dihentikan ketika kayu-kayu tanpa dokumen dapat diangkut ke luar daerah hanya dengan membayar denda. Selain itu, sangat sulit untuk mengetahui berapa denda yang diterima setiap pos TPR, dan berapakah yang seharusnya diterima oleh kabupaten. Pelaksanaan sistem denda di TPR ini diatur dalam Keputusan Bersama Bupati Muaro Jambi dan Tanjabbar No. 57.<sup>57</sup>

#### c. Kerusakan Hutan

Kebijakan mengenai pos TPR tersebut disinyalir telah disalahgunakan oleh oknum pejabat ataupun para penebang liar sebagai landasan hukum kebijakan di daerah yang memungkinkan untuk mengangkut kayu ilegal, termasuk kayu-kayu yang diambil dari Taman Nasional Bukit Tigapuluh, keluar dari wilayah Tanjabbar. Taman nasional ini semakin terancam kelestariannya dengan berlakunya kebijakan daerah ini. Hal ini juga menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten belum sepenuhnya memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat dalam menyusun rancangan kebijakan daerah, sehingga tidak mampu mengantisipasi dampak yang merugikan terhadap kondisi lokal. Masalah-masalah sosial dan kerusakan ekologis pada akhirnya luput dari perhatian dikarenakan sistem penyusunan kebijakan yang eksklusif.

Faktor lain yang mengancam Taman Nasional Bukit Tigapuluh adalah konflik sosial mengenai tata batas taman nasional. Penduduk Desa Suban mengatakan bahwa mereka tidak tahu dimana patok batas itu berada. Penetapan batas hutan adalah wewenang pemerintah pusat, yang selama ini tidak melibatkan penduduk setempat, baik yang tinggal di dalam maupun di sekitar areal hutan. Taman nasional tersebut dekat dengan lahan pertanian penduduk desa, tetapi karena mereka tidak ikut berperan dan tidak mempunyai wewenang dalam menetapkan batas, maka masyarakat tidak merasa berkewajiban untuk mematuhi

dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Satu hal yang perlu ditekankan adalah kebijakan pengelolaan hutan, baik di era sentralisasi maupun desentralisasi, cenderung menganggap hutan sebagai sumberdaya yang mudah dieksploitasi untuk tujuan ekonomi jangka pendek. Hanya sedikit perhatian yang diberikan untuk menjaga kelangsungan fungsi-fungsi non ekonomi hutan ataupun fungsi hutan sebagai penopang kebutuhan hidup bagi masyarakat setempat. Isu-isu seperti ini tampaknya belum menjadi prioritas dalam proses pengambilan kebijakan pengelolaan hutan di setiap tingkatan pemerintahan.

## **5.2. Konflik Masyarakat dengan Perusahaan Perkebunan/ Kehutanan sebelum Desentralisasi**

Penelitian di Kecamatan Tungkal Ulu dan Merlung menunjukkan adanya konflik antara masyarakat setempat dan pengusaha (pemegang izin) kehutanan. Konflik-konflik yang terjadi sebelum era desentralisasi adalah sebagai berikut:

### **5.2.1. Pengambilan lahan secara paksa, manipulasi izin dan polusi yang dilakukan PT. Inti Indo Sawit Subur (PT IIS)**

PT IIS adalah satu di antara tujuh perusahaan industri CPO (*Crude Palm Oil*) di Jambi; perusahaan-perusahaan ini memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD di Tanjabbar. Sebagai sebuah perusahaan besar, PT IIS menerima izin Hak Guna Usaha (HGU)<sup>58</sup> pada tahun 1990. Dengan izin ini mereka membuka perkebunan dan industri pengolahan kelapa sawit yang meliputi areal seluas 3.500,3 ha di Kabupaten Tanjabbar. PT IIS menduduki lahan yang telah dikelola secara tradisional oleh masyarakat setempat secara turun temurun. PT IIS juga mengklaim lahan itu sebagai lahan tidur dan mengambil lahan dengan paksa dari masyarakat dengan menggunakan aparat militer dan polisi pada saat membuka lahan perkebunan.

Perkebunan kelapa sawit PT IIS yang berada di wilayah Kecamatan Merlung juga meluas hingga 1000 ha melebihi areal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini telah memicu konflik antara masyarakat dan perusahaan. Ketika itu, desa-desa di Tungkal Ulu sangat miskin karena kurangnya lahan pertanian. Beberapa desa, termasuk Penyabungan, Lubuk Terap, Rantau Badak, Pulau Pauh, Merlung dan Tanjung Paku, juga kehilangan lahan mereka karena telah diduduki dengan paksa.

Pada tahun 1998, seiring dengan bergulirnya era reformasi setelah jatuhnya rejim Suharto, masyarakat di beberapa desa berupaya menuntut dikembalikannya lahan adat mereka. Dengan pengerahan massa, mereka melakukan pemboikotan di dalam areal perkebunan sawit PT IIS dan menuntut perusahaan tersebut untuk mengembalikan tanah adat mereka. Pada saat itu terjadi negosiasi antara masyarakat dan pihak perusahaan yang difasilitasi oleh pihak pemerintah. Masyarakat menuntut pengembalian tanah adat dan juga menuntut dilakukannya pengukuran ulang terhadap lahan yang diambil perusahaan. Pada akhirnya masyarakat di Desa Merlung, Lubuk Terap, Penyabungan, Rantau Badak dan Pulau Pauh diberikan seluas 0,83 ha per KK, dengan kesepakatan bahwa pengukuran ulang akan tetap dilaksanakan.

### **5.2.2. Pengambilalihan lahan hutan dan kerusakan hutan oleh PT Dasa Anugerah Sejati (PT DAS)**

Pada tahun 1991, PT DAS memperoleh izin HGU<sup>59</sup> untuk mengembangkan perkebunan kelapa sawit dan pabrik pengolahannya. Izin ini diberikan untuk areal hutan dan lahan pertanian seluas 9.077 ha yang berlokasi di wilayah Kecamatan Tungkal Ulu. Tidak kurang dari sembilan desa berada pada areal tersebut<sup>60</sup>.

Sebelumnya, sebagian besar lahan perladangan yang ada di tempat ini dikelola secara turun temurun dan sebagian lain dimiliki secara bersama (kolektif) untuk kepentingan masyarakat setempat. Namun sejak saat itu, perusahaan mengambil alih lahan masyarakat

setempat tanpa ganti rugi yang memadai. Sebagian masyarakat menerima ganti rugi, hanya untuk pengganti tanaman yang tumbuh di atas lahan mereka (karet, durian, dll.), tetapi tidak ada ganti rugi untuk kehilangan tanah mereka dalam jangka panjang. Akhirnya, banyak masyarakat yang berubah profesi menjadi buruh lepas pada perusahaan yang berdiri di atas tanah yang dulunya milik mereka sendiri.

Kemiskinan penduduk memburuk karena PT DAS tidak melibatkan penduduk lokal untuk bekerja di perusahaan tersebut. Sebaliknya perusahaan membawa tenaga kerja terlatih dari Jawa dan pulau lainnya. Perusahaan mengklaim bahwa penduduk lokal tidak mempunyai keterampilan untuk bekerja di pabrik maupun pada pengelolaan perkebunan. Masyarakat setempat hanya bisa menjadi buruh harian lepas (BHL) dengan upah Rp. 11.000/hari. Sebagai buruh harian lepas, mereka tidak mempunyai kontrak kerja yang pasti dan bisa diberhentikan tanpa pesangon jika sudah tidak diperlukan lagi.

Pemerintah pusat di Jakarta saat itu, tidak memberi kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mengajukan keberatan mengenai pengambilalihan lahan mereka oleh perusahaan swasta – atau paling tidak – membantu memberikan kesempatan kerja bagi penduduk setempat di perusahaan tersebut. Hingga saat ini, tidak ada seorang pun yang dipekerjakan sebagai karyawan tetap pabrik maupun karyawan perkebunan.

Untuk membangun perkebunannya, PT DAS membuka hutan primer yang berada di sekitar lahan perladangan masyarakat. Hutan tersebut selama ini merupakan salah satu sumber mata air dan mata pencaharian penduduk setempat. Dengan izin yang mereka dapatkan dari pemerintah pusat, perusahaan ini mengubah lahan hutan tersebut menjadi perkebunan kelapa sawit dan karet. Akibat kehilangan fungsi hutan yang ada di wilayah tersebut, masyarakat Tungkal Ulu mengalami musibah banjir pada tanggal 25 Januari 2002.

PT DAS melakukan *land clearing* dengan cara membakar. Walaupun kegiatan persiapan lahan dengan cara ini cukup beresiko, tetapi cara tersebut merupakan yang tercepat dan termurah. Pembersihan lahan dengan cara tersebut pada akhirnya menyebabkan terjadinya kebakaran yang meluas hingga 15.000 ha. Padahal izin yang dimiliki oleh PT DAS hanya meliputi areal seluas 9.077 ha<sup>61</sup>.

Tabel 10 berikut ini menunjukkan kondisi yang terjadi di masyarakat, khususnya kaum perempuan, sebelum dan sesudah adanya perusahaan perkebunan di Desa Penyabungan Kecamatan Merlung.

### 5.3. Konflik Masyarakat dengan Perusahaan Perkebunan/ Kehutanan sesudah Desentralisasi

Setelah era desentralisasi, karena pengukuran ulang batas lahan yang dijanjikan tidak juga terealisasi, pada tahun 2000 masyarakat Desa

**Tabel 10.** Kondisi Masyarakat Desa Penyabungan, Kecamatan Merlung, sebelum dan sesudah adanya Perusahaan PT. DAS

Sebelum Perusahaan Datang	Sesudah Perusahaan Datang
Mereka berupaya memenuhi kebutuhan keluarga dengan cara bercocok tanam palawija/sayur-sayuran.	Mereka tidak bisa melanjutkan kegiatan bercocok tanam karena tidak bisa lagi mengakses lahan.
Memiliki banyak waktu bersama keluarga karena tempat bercocok tanam dekat dengan rumah.	Tidak memiliki waktu banyak, karena harus bekerja sebagai buruh atau mencari pekerjaan kasar lainnya (mencari batu dan pasir) untuk mencukupi kebutuhan keluarganya.
Budaya kebersamaan terjalin antara perempuan lainnya, misalnya dalam acara pesta, seluruh perempuan bekerjasama untuk membuat makanan jamuan.	Kerjasama masih ada, tapi tidak maksimal karena waktu mereka terbatas untuk mencari tambahan pekerjaan di luar lingkungan tempat tinggalnya.

Merlung kembali melakukan demonstrasi. Pemberian lahan seluas 0.83 ha tersebut dianggap masyarakat hanya sebagai upaya untuk meredakan gerakan masyarakat. Masyarakat Merlung mendesak Pemda Tanjabbar dan Pemda Provinsi Jambi untuk segera melakukan pengukuran ulang.

Masyarakat yang berjumlah sekitar 300 orang melakukan pendudukan areal perkebunan. Mereka merusak kantor administrasi PT IIS dan membakarnya karena tidak ada tindakan dan tanggapan dari pihak perusahaan. Polisi kemudian menahan beberapa penduduk dengan alasan pencurian. Anggota masyarakat melakukan demonstrasi ke DPRD Tanjabbar dan mendesak pembebasan warga desa yang ditangkap. Pada akhirnya, perusahaan dan pemerintah daerah mengundang masyarakat untuk bernegosiasi dengan mereka, dan anggota masyarakat yang ditahan dilepaskan.

PT IIS membuang limbah pengolahan CPO ke sungai Beranak. Perusahaan membuang limbah seminggu sekali saat ketinggian air berada pada titik tertinggi. Ketika musim kemarau, masyarakat desa merasakan bau busuk akibat buangan limbah perusahaan. Penduduk Desa Merlung juga mengeluhkan bahwa mereka tidak dapat lagi mandi di sungai. Masyarakat Desa Penyabungan juga menyatakan bahwa mereka tidak dapat lagi memancing ikan karena sungai telah tercemar (Pak Zainal, *komunikasi personal*).

Sementara konflik antara penduduk Desa Penyabungan dengan PT DAS belum diselesaikan, perusahaan mengambil lagi 1.100 ha lahan pertanian penduduk untuk dijadikan areal perkebunan karet dan kelapa sawit. Masyarakat setempat telah berusaha menghentikan dengan cara bernegosiasi dengan perusahaan, mereka telah meminta pemerintah daerah untuk menjadi penengah, dan akhirnya mereka berdemonstrasi di perkebunan tersebut. Namun sampai hari ini semua usaha itu belum memberikan hasil yang positif.

PT DAS juga terlibat dalam konflik dengan desa lain (seperti Pematang Pauh, dimana lahan masyarakat seluas 300 ha telah diambil alih). Tetapi, pada kasus ini tampaknya perusahaan

berhasil mempengaruhi tokoh-tokoh desa dengan cara menggaji mereka dan menjanjikan hak atas sebagian lahan. Hasilnya, masyarakat lain takut untuk melakukan protes karena mereka harus berhadapan dengan kelompok tani yang kuat, misalnya KOTALU (*Kelompok Tani Tungkal Ulu*).

Kajian terhadap dampak kebijakan kehutanan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah, baik sebelum reformasi dan setelah desentralisasi, menunjukkan bahwa implementasi dari semua kebijakan tersebut telah menyebabkan konflik dan dampak yang tidak diinginkan bagi masyarakat yang tinggal di sekitar atau di dalam hutan. Perbedaan utama terletak pada pihak yang terlibat dalam konflik. Pada era sentralisasi, konflik biasanya melibatkan penduduk desa dengan perusahaan perkebunan, militer dan polisi.

Sejak desentralisasi, penduduk desa cenderung lebih berani melakukan protes dan menyuarakan kemarahan mereka dengan lebih bebas. Sebagai akibatnya, konflik pun menjadi semakin meluas. Penduduk desa yang berjuang untuk kepentingan mereka akhirnya terlibat dalam konflik dengan pemerintah daerah atau perusahaan, walaupun konflik tersebut tidak meningkat menjadi konflik terbuka. Sejak era desentralisasi, jumlah konflik terbuka menjadi lebih sedikit.

Penduduk Desa Merlung telah meminta tim peneliti CIFOR/PSHK-ODA untuk memfasilitasi diskusi dengan pembuat kebijakan di Tanjabbar mengenai penggunaan lahan di areal mereka. Masyarakat tersebut berharap mereka dapat menggarap lahan yang ditinggalkan oleh PT IPA (sebuah perusahaan perkebunan kelapa sawit) yang sudah lama dibiarkan tidak tergarap. Masyarakat ingin melakukan kemitraan dengan PT IPA atau dengan Pemda Tanjabbar (atau bahkan bekerja sendiri) untuk menggunakan lahan yang tidak dimanfaatkan tersebut.

Walaupun belum ada persetujuan formal dari pemerintah kabupaten atau dari PT IPA, sekitar 60 kepala keluarga telah mulai memanfaatkan areal dengan menanam palawija, seperti jagung, kacang-kacangan, dll. Dengan

atau tanpa persetujuan, mereka mulai menanami areal tersebut karena kehidupan mereka sangat bergantung kepada lahan itu. Warga Merlung menyatakan bahwa mereka telah lelah melihat orang lain mengeksploitasi lahan yang dulunya milik mereka, dan mereka ingin mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan manfaat serupa di wilayah mereka sendiri. Mereka berharap pemerintah kabupaten akan memanfaatkan diskusi ini sebagai kesempatan untuk mempelajari dan menyusun kebijakan baru yang dapat menyelesaikan konflik lahan dan menetapkan pembagian sumberdaya alam yang lebih adil untuk masyarakat.

#### **5.4. Dampak dari kegiatan penelitian di Tanjung Jabung Barat, Provinsi Jambi**

Sebagai hasil dari dua tahun proyek penelitian yang dilaksanakan oleh PSHK-ODA Jambi dan CIFOR, terdapat beberapa perubahan positif dalam proses pembuatan kebijakan daerah di Tanjabbar.

1. Dishutbun telah meminta tim peneliti untuk melakukan kajian kritis terhadap Rancangan Perda tahun 2004 tentang Retribusi Jasa Pemeriksaan dan Pengukuran Hasil Hutan termasuk Keputusan Bupati yang menjadi aturan pelaksanaannya (PSHK-ODA saat ini sedang menelaah kebijakan ini). Seluruh Dishutbun di Provinsi Jambi telah menyetujui rancangan ini.
2. Dishutbun Tanjabbar telah meminta PSHK-ODA untuk menyusun rancangan peraturan alternatif untuk kedua Perda tersebut. Pemda Tanjabbar yakin bahwa dengan berkonsultasi dengan PSHK-ODA dan menerima masukan dari *stakeholders* yang lebih luas, rancangan-rancangan peraturan daerah – jika disetujui – merupakan kebijakan kabupaten Tanjabbar yang pertama yang dihasilkan melalui konsultasi publik.
3. Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah meminta tim peneliti untuk bekerjasama merevisi dan mengevaluasi beberapa Perda (baik di bidang kehutanan maupun sektor sektor lainnya) yang dinilai bermasalah.
4. Ketua Bappeda Tanjabbar mengharapkan tim peneliti untuk bekerja sama dalam penyelenggaraan pelatihan untuk anggota DPRD Tanjabbar yang baru dilantik, mengenai ‘Teknik Penyusunan Perda dan APBD’. Ketua Bappeda telah mengalokasikan dana pelatihan dari Anggaran Biaya Tambahan (ABT) tahun 2004.
5. Bupati Tanjabbar mendukung tim peneliti dalam melaksanakan beberapa kegiatan, termasuk riset kebijakan, revisi Perda, penguatan kelembagaan dan pemerintahan desa melalui pelatihan tentang ‘teknik pembuatan produk hukum daerah yang partisipatif’ dalam rangka mewujudkan kemandirian desa sekaligus melindungi dan melestarikan hutan.
6. Gubernur Jambi mendukung langkah yang diambil oleh PSHK-ODA untuk memperkuat kelembagaan desa dengan memberikan pelatihan mengenai teknik penyusunan Perda untuk mendorong terwujudnya kemandirian desa dan untuk melindungi dan melestarikan hutan yang tersisa. Pelatihan ini dijadwalkan untuk tahun 2004–2005 dan akan dibiayai secara penuh oleh pemerintah provinsi.

### 6.1. Kesimpulan

Berangkat dari seluruh paparan tentang Mekanisme Pembuatan Kebijakan Desentralisasi Kehutanan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat Provinsi Jambi, diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme penyusunan kebijakan di Tanjabbar masih memerlukan beberapa perubahan karena terdapat kelemahan-kelemahan prosedural yang mendasar, substansi dan penegakan hukum yang tidak jelas sehingga menyulitkan pelaksanaannya di lapangan. Oleh karena itu, Pemda Tanjabbar harus melakukan telaah hukum (*judicial review*), pengkajian dan evaluasi terhadap semua kebijakan kehutanan dengan melibatkan berbagai *stakeholders* lokal.
  2. Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Perda juga dianggap kontradiktif jika mengatur aspek-aspek yang berada di luar kewenangan pemerintah kabupaten, jika aspek teknis maupun prosedural dan substansialnya tidak konsisten dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi, atau jika Perda tersebut mengacu kepada peraturan yang tingkatannya lebih tinggi namun sudah tidak berlaku lagi.
  3. Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah pusat dan peraturan daerah harus konsisten serta mengakui keberadaan hukum adat dan tradisi lokal. Keberadaan hukum adat dan keberagaman bentuk-bentuk pemerintahan tradisional secara implisit diakui dalam undang-undang dan peraturan mengenai desentralisasi<sup>62</sup>.
- Hal ini berarti memasukkan kembali pengakuan atas masyarakat hukum adat dan keberagaman tradisi mereka yang dihapus oleh UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, pada masa Orde Baru.
4. Perda seharusnya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*, misalnya:
    - Harus ada aturan formal yang jelas untuk menjamin asas kecermatan dan ketepatan (kejelasan subyek, substansi dan makna), sehingga memperkecil kemungkinan penyalahgunaan prosedur;
    - Harus mempertimbangkan aspek-aspek filosofis, yuridis dan sosial serta kepastian hukum formal;
    - Harus mempertimbangkan prinsip-prinsip mengenai asas hukum formal, kepercayaan dan harapan yang tumbuh di masyarakat, pemerataan, kesejajaran, keseimbangan, serta mengenai sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.
  5. Otonomi luas yang ditawarkan pada era desentralisasi tidak berarti bahwa kabupaten dapat membuat peraturan yang bertentangan dengan sistem hukum nasional dan mengabaikan kepentingan yang lebih luas. Kepentingan masyarakat setempat memang harus diprioritaskan, namun Perda suatu kabupaten juga tidak dibenarkan untuk memberikan dampak negatif terhadap kondisi ekologis, sosial dan ekonomi, serta mengganggu kepentingan masyarakat lain yang ada di daerah yang berdekatan. Oleh karenanya,

penyusunan suatu Perda harus dipandang dari perspektif nasional dan regional dan bukan hanya untuk kepentingan lokal saja. Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan kajian yang menyeluruh terhadap kerangka hukum nasional mengenai desentralisasi kehutanan, yang mengacu pada pemeliharaan standar umum, hukum dan peraturan yang lebih luas dalam pengelolaan hutan dan pelestariannya.

6. Peran masyarakat (sebagai pihak yang paling berkepentingan) merupakan komponen penting dalam penyusunan kebijakan. Peran aktif masyarakat sangat diperlukan untuk menghindari produk hukum atau kebijakan yang hanya menguntungkan kelompok-kelompok tertentu, terutama yang mempunyai hubungan dengan pengambil keputusan atau yang mempunyai tingkat ekonomi tinggi (*elite*). Kebijakan yang tidak berpihak pada kepentingan masyarakat dapat memicu konflik yang serius di kemudian hari. Harus ada mekanisme yang jelas bagi masyarakat untuk dapat menyuarakan aspirasinya dan secara aktif mengambil peran dalam penyusunan kebijakan. Untuk itu diperlukan peraturan tentang mekanisme konsultasi publik yang dapat menjelaskan bagaimana masyarakat dapat terlibat dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.

## 6.2. Rekomendasi

### 6.2.1. Rekomendasi terhadap Mekanisme Proses Pembuatan Kebijakan Daerah

Bertolak dari hasil kajian terhadap produk hukum Perda Kehutanan Tanjabbar, beberapa hal yang dapat direkomendasikan antara lain:

1. Pemerintah Daerah Tanjabbar melakukan “*judicial review*”, pengkajian kembali dan evaluasi/revisi secara mendasar serta menyeluruh terhadap ketiga Perda Kehutanan tersebut.
2. Peraturan-peraturan nasional mengenai pengelolaan hutan juga perlu dikaji ulang

dan diperbaharui agar memungkinkan Pemda untuk mengeluarkan kebijakan berdasarkan kebutuhan dan aspirasi lokal, dengan syarat tidak bertentangan dengan prinsip nasional yang diterima secara luas. Pemda sering menerapkan kebijakan yang berbeda karena peraturan yang lebih tinggi dianggap kurang sesuai dengan realitas yang ada di daerah, atau karena daerah menganggap peraturan tersebut hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu yang berkuasa di pemerintahan pusat. Proses penyusunan kebijakan yang melibatkan kabupaten-kabupaten terkait sangat diperlukan agar supaya peraturan yang lebih tinggi dapat lebih adil dan relevan terhadap kebutuhan lokal, sehingga pada akhirnya dapat diterapkan dan ditaati oleh *stakeholders* di tingkat lokal.

3. Pemda Tanjabbar dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat (masyarakat desa dan Pemerintahan Desa), kalangan perguruan tinggi, LSM, kalangan eksekutif, legislatif, pers, pihak swasta dan institusi TNI serta POLRI, membentuk *forum multipihak*. Forum ini dapat berfungsi sebagai lembaga arbitrase guna menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul pada pelaksanaan kebijakan kehutanan (Perda) di Kabupaten Tanjabbar: Langkah ini harus segera direalisasikan guna mengantisipasi dan menyelesaikan berbagai macam konflik yang muncul di masyarakat, sehingga secara kontinyu dapat dilakukan berbagai penyesuaian terhadap kebijakan daerah dan metode pelaksanaannya.
4. Untuk mendukung proses partisipasi publik diperlukan dukungan sumberdaya manusia dan sumber dana. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan adanya Dana Partisipasi Masyarakat (DPM) dalam APBD untuk proses pembuatan produk hukum berdasarkan program legislasi daerah yang telah disusun.
5. Pemda Tanjabbar bekerjasama dengan kalangan perguruan tinggi dan LSM perlu melakukan penguatan kelembagaan desa



- dalam rangka memperkuat otonomi desa, khususnya bidang kehutanan melalui kegiatan pelatihan bagi aparat desa, BPD dan masyarakat adat. Langkah ini sangat penting jika Pemda Tanjabbar ingin mendorong terwujudnya kemandirian desa.
6. Dalam rangka meningkatkan legitimasi publik atas produk hukum daerah yang telah dibentuk, maka perlu dibuat Perda tentang Mekanisme Penyusunan Produk Hukum Daerah Partisipatif. Dalam konteks Kabupaten Tanjabbar, urgensi atas keberadaan Perda ini didasarkan atas pertimbangan:
    - a. Belum adanya mekanisme yang jelas bagi publik untuk menyampaikan aspirasi dan peluang untuk terlibat dalam proses pembuatan Perda.
    - b. Masih terdapat beberapa kelemahan substansial atas produk hukum daerah yang disusun.
    - c. Mencegah munculnya produk hukum daerah yang hanya menguntungkan pribadi atau kelompok tertentu.
    - d. Perda tersebut dapat digunakan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembuatan produk hukum daerah yang memenuhi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Selain itu, langkah ini merupakan upaya untuk mengembalikan kepercayaan publik dan memperbaiki iklim demokrasi lokal.
  7. Mekanisme keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan daerah dapat ditempuh melalui bermacam cara dan media seperti:
    - a. Riset kebijakan dan/atau penyusunan naskah akademik.
    - b. Diskusi terbuka seperti seminar, lokakarya dan lain sebagainya.
    - c. Penyusunan memo kebijakan, warta kebijakan atau pengumuman di media cetak seperti koran.
    - d. Dialog interaktif di media elektronik (radio, TV, email, fax) dan sejenisnya.
    - e. Dengar pendapat atau *hearing* dengan DPRD.
    - f. Meminta tanggapan kepada *stakeholders* dengan mengirimkan naskah dan atau informasi yang berkaitan dengan rancangan Perda.

### 6.2.2. Rekomendasi tentang Mekanisme Perizinan

1. Perlu mekanisme baku dan transparan mengenai pengurusan izin. Mekanisme ini harus mudah dimengerti dan dapat diakses semua kalangan. Hal ini dapat diupayakan dengan merevisi Perda dan Keputusan Bupati yang ada saat ini.
2. Biaya pengurusan izin perlu ditetapkan secara jelas untuk menghindari kebocoran dana dan memastikan kontribusi yang signifikan untuk kas daerah.
3. Batas waktu persetujuan/penolakan permohonan izin perlu ditentukan secara pasti.
4. Proses permohonan izin diumumkan ke publik (masyarakat di daerah tempat izin diberikan) untuk memberi kesempatan pada masyarakat menyampaikan pendapatnya terhadap permohonan tersebut dan untuk mengantisipasi penyalahgunaan izin tersebut di tempat lain (di luar lokasi yang ditentukan).
5. Pengawasan dan kontrol yang ketat oleh Dishutbun dan lembaga masyarakat setempat diperlukan untuk mencegah praktek penebangan liar di Taman Nasional Bukit Tigapuluh.
6. Perlu adanya peraturan yang secara jelas menetapkan bagi hasil pendapatan dari sektor kehutanan antara kabupaten dan desa.
7. Peraturan daerah harus berorientasi terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan yang berkelanjutan baik dalam skala regional maupun nasional.
8. Pemerintah pusat bekerjasama dengan pemerintah daerah perlu membangun kerangka aturan yang jelas mengenai prosedur penyusunan kebijakan daerah

yang lebih partisipatif. Sehingga, kebijakan yang dihasilkan bisa mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan di tingkat lokal,

namun tetap sejalan dengan kepentingan umum dan ketentuan lainnya di tingkat nasional.

<sup>1</sup> Secara eksplisit, Pasal 7 (1) UU No. 22/1999 menyebutkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya.

<sup>2</sup> Misalnya, beberapa daerah kabupaten di Provinsi Jambi mengajukan keberatan atas kebijakan Pemerintah Pusat yang menetapkan PP No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan (lihat pula surat Menteri Kehutanan RI No. 171/Menhut-II/03 tertanggal 24 Maret 2003 yang ditujukan kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota di Indonesia). Bupati Tanjung Jabung Timur dan Bupati Muaro Jambi secara tegas dan terbuka menolak berlakunya PP tersebut di daerahnya. Kedua kabupaten ini tidak melakukan upaya revisi terhadap Perda Kehutanan yang telah dibuatnya karena dinilai telah sesuai dengan TAP MPR RI No. III/2000, UU No. 22/1999, dan UU No. 41/1999 (selengkapnya dapat dilihat dalam ‘telaah staf dari Kasubdin Bina Usaha dan Produksi Dinas Kehutanan Provinsi Jambi atas tanggapan surat Sekda Tanjung Jabung Timur terhadap PP No. 34/2002). Lihat juga surat Bupati Muaro Jambi No. 503/053/Dishutbun tertanggal 23 Januari 2003 yang ditujukan kepada Dirjen Bina Produksi Kehutanan Departemen Kehutanan RI di Jakarta).

<sup>3</sup> Ketua Kadin Aburizal Bakrie mensinyalir munculnya lebih dari seribu Perda di berbagai daerah yang mengharuskan pengusaha membayar berbagai pajak dan retribusi pada

Pemerintah Daerah (selengkapnya lihat Haris (2003:4)).

<sup>4</sup> Gubernur Jambi dalam dialog internal dengan PSHK-ODA bulan Juni 2003, menggambarkan tentang hubungan koordinasi provinsi dengan para Bupati yang semakin lemah di era otonomi daerah. Contohnya, ketika keputusan mengenai Pungutan dan Bagi Hasil PAD dari Sektor Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan yang dilahirkan melalui kesepakatan bersama antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jambi pada tanggal 25 April 2002, Pemerintah Kabupaten di provinsi tersebut menyetujui untuk mencabut Perda Izin Pemanfaatan Hutan (IPH) dan merevisi Perda Retribusi Hasil Hutan (RHH). Namun dalam prakteknya, kesepakatan ini tidak dijalankan. Beberapa Kabupaten, seperti Kabupaten Batanghari, Muaro Jambi, Tebo, Bungo, dan Sarolangun tetap memberlakukan Perda IPH dan tidak merevisi Perda RHH. Kabupaten Tanjabbar sendiri termasuk yang belum merevisi Perda RHH sampai saat ini.

<sup>5</sup> Contohnya, Zainal, seorang tokoh masyarakat di Desa Penyabungan, Merlung, Tanjabbar, mengatakan bahwa masyarakat belum merasakan perubahan ekonomi yang signifikan pada era desentralisasi ini. Pernyataan serupa disampaikan Kelompok Tani Tungkal Ulu (Kotalu) dalam suatu *FGD* di Kecamatan Merlung.

<sup>6</sup> Pada nota pengantar Bupati Tanjabbar yang disampaikan di depan sidang DPRD pada 16 Oktober 2002 dan pada bagian ‘menimbang’ Perda kehutanan Tanjabbar, terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Tanjabbar bersikukuh untuk meningkatkan pendapatan daerahnya

melalui sektor kehutanan. Salah satu upayanya adalah dengan cara mempermudah proses birokrasi perolehan izin pemanfaatan hutan. Konsekuensinya, izin dapat diperoleh tanpa melewati prosedur yang ketat.

<sup>7</sup> Peran serta masyarakat dalam pembuatan kebijakan tersirat dalam Penjelasan Pasal 53 RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah disahkan DPR RI pada tanggal 6 Juni 2004 yang menyatakan terbukanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi, baik secara lisan ataupun tertulis dalam penetapan dan pembahasan rancangan Perda yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD.

<sup>8</sup> Pembentukan kabupaten baru ini diatur dalam UU No. 54/1999 mengenai Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Tebo, Muaro Jambi, dan Tanjabtim jo UU No. 14/ 2000 tentang perubahan atas UU No. 54/1999 mengenai Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Tebo, Muaro Jambi dan Tanjabtim.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 5 UU No. 54/1999.

<sup>10</sup> Lihat Bappeda (2002: 4)

<sup>11</sup> Lihat SK Gubernur Jambi No. 108/1999 tentang Penetapan Luas Kawasan Hutan di Propinsi Jambi berdasarkan Peta Paduserasi Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi Jambi, 7 April 1999.

<sup>12</sup> Pemegang konsesi yang masih aktif beroperasi adalah HPH PT. Hatma Hutani, HPH PT. Rimba Hutani, HTI PT. Wirakarya Sakti dan HTI PT. Wana Teladan.

<sup>13</sup> Pada tahun 2000 luas perkebunan kelapa sawit adalah 40.467 ha dan pada tahun 2002 telah meningkat menjadi 42.125 ha.

<sup>14</sup> Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 119/1998 tentang Ruang Lingkup dan Jenis-Jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, PP No. 62/1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Kehutanan Kepada Daerah, dan PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Daerah.

<sup>15</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 119/ 1998 mengenai Ruang Lingkup dan Jenis-jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Daerah

Tingkat II menyatakan bahwa pajak yang dikenakan terhadap hasil hutan ikutan adalah pajak daerah.

<sup>16</sup> Selama ini, implementasi peraturan daerah di kabupaten Tanjabbar tergantung pada keputusan Kepala Daerah. Hal ini terungkap dari diskusi dan wawancara dengan pejabat kantor Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta Biro Hukum di Sekretariat Daerah Kabupaten Tanjabbar.

<sup>17</sup> Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

<sup>18</sup> Sesuai dengan penjelasan Pasal 73 (1) UU No. 22/1999.

<sup>19</sup> Lihat Pasal 72 UU No. 22/1999.

<sup>20</sup> Tentang Perubahan Atas UU No. 18 /1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

<sup>21</sup> Sebagai aturan pelaksana dari UU No. 5/1967 tentang Kehutanan

<sup>22</sup> Pasal 2 (3) butir 4g pada PP No. 25/2000

<sup>23</sup> Kewenangan pemerintah pusat ini ditetapkan dalam: (1) UU No. 20/1997 mengenai Pendapatan Negara Bukan Pajak; (2) UU No. 25/1999 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; (3) UU No. 41/1999 tentang Kehutanan; dan (4) Peraturan Pemerintah No. 22/1999 mengenai Jenis dan Penyetoran Pendapatan Negara Bukan Pajak.

<sup>24</sup> Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25/2000, kewenangan pemerintah provinsi dalam sektor kehutanan meliputi 18 kewenangan yaitu berkaitan dengan penetapan kawasan hutan dan penyelenggaraan perizinan, perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas kabupaten/kota, penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis penelitian serta pengembangan terapan bidang kehutanan.

<sup>25</sup> Lihat Pasal 3 (5) butir 4j pada Peraturan Pemerintah No. 25/2000.

<sup>26</sup> Lihat Keputusan Bupati No. 77/2000 mengenai Provisi Sumber Daya Alam (PSDA) pada hasil kayu yang berasal dari hutan rakyat/ tanah milik pribadi.

<sup>27</sup> Penetapan yang membebaskan retribusi

dan sanksi terhadap masyarakat daerah haruslah didasarkan atas keputusan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD yang tertuang dalam Perda. Untuk itu tidak dibenarkan penetapan peraturan yang demikian dilakukan secara sepihak oleh Kepala Daerah dalam bentuk Keputusan Bupati.

<sup>28</sup> Lihat dan bandingkan dengan Pasal 3 UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, yang menjelaskan maksud pengelolaan hutan di Indonesia, termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (a) terpeliharanya keberadaan hutan; (b) optimisasi berbagai fungsi hutan (lingkungan, sosiokultural dan ekonomi); (c) peningkatan fungsi dukungan terhadap sungai; (d) pengembangan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat; dan (e) terwujudnya pembagian manfaat yang adil dan berkelanjutan.

<sup>29</sup> Sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 110 UU No. 22/1999, yang menyebutkan bahwa “Pemerintah Kabupaten atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah pemukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

<sup>30</sup> Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 18 (4, 5) UU No. 34/ 2000.

<sup>31</sup> Pasal 3 (1b) dan Pasal 4 (1 and 2) Perda IPHH.

<sup>32</sup> Lihat Pasal 3 (4i) pada PP No. 25/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 10/Kpts-II/2000 mengenai Pedoman Pemberian Izin HTI, yang menyatakan: ‘apabila areal yang diajukan untuk IPHH (dan lokasi perkebunan kayu) terletak di antara atau di lebih dari satu kabupaten/kota, maka permohonan tersebut harus diajukan kepada Gubernur.

<sup>33</sup> Pasal 14 (3), 15 dan 16 pada Perda IPHH

<sup>34</sup> Pasal 1 KUHP menyebutkan bahwa norma dalam pidana **harus jelas**.

<sup>35</sup> Illegal logging dilarang oleh ketentuan Pasal 50 (3) UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

<sup>36</sup> Perda No. 13/2002 Pasal 10 ayat 1, Pasal

11 (4), Pasal 12, Pasal 14 (3), Pasal 15 (1 dan 2).

<sup>37</sup> Pasal 16 Perda IPHH menyatakan bahwa pelanggaran terhadap kewajiban tersebut dapat dikenakan sanksi pidana, sanksi perdata (ganti rugi), dan sanksi administrasi.

<sup>38</sup> Setiap orang dilarang: (a) mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah; (b) merambah kawasan hutan; (c) melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan: 1) 500 m dari tepi waduk atau danau; 2) 200 m dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa; 3) 100 m dari kiri kanan tepi sungai; 4) 50 m dari kiri kanan tepi anak sungai; 5) 2 kali kedalaman dari tepi jurang; 6) 130 kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai. (a) membakar hutan; (b) menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang; (c) 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; (d) melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri; (e) mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan; (f) menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang; (g) membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan, tanpa izin pejabat yang berwenang; (h) membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; (i) membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan; dan (j) mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi undang-

undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

<sup>39</sup> Pasal 26 Keputusan DPRD Kabupaten Tanjabbar No. 2/2002 tentang Tata Tertib DPRD Tanjabbar menyebutkan bahwa tata cara mengajukan Raperda adalah: Pertama, Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa pengaturan sesuatu Raperda yang diajukan kepada Pimpinan Dewan dalam bentuk Raperda disertai penjelasan secara tertulis yang disampaikan pada rapat paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan panitia musyawarah; Kedua, Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberi penjelasan atas usulan prakarsa Raperda yang dilanjutkan dengan memberi kesempatan kepada anggota dewan dan kepala daerah memberi pandangan dan pendapatnya. Atas pandangan dan pendapat anggota dewan dan kepala daerah tersebut, para pengusul wajib memberikan jawabannya. Ketiga, Pembicaraan atas usul prakarsa Raperda diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD; Keempat, Selama usul prakarsa belum diputuskan menjadi prakarsa dewan, para pengusul berhak mengajukan perubahan atau mencabut kembali; Kelima, Tata cara pembahasan Raperda atas prakarsa dewan mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Raperda atas prakarsa kepala daerah.

<sup>40</sup> Lihat makalah yang ditulis oleh Syam (2000a, 2000b, 2002) dan makalah-makalah relevan lainnya yang dipresentasikan pada seminar dan lokakarya di Jambi.

<sup>41</sup> Yang dimaksud dengan penyesuaian parsial adalah penyesuaian yang belum terlembaga (belum dituangkan dalam Perda). Dalam praktek, bentuk penyesuaian ini berupa: penambahan staf ahli di Bagian Hukum, konsultasi dengan Biro Hukum Depdagri, penambahan jumlah instansi terkait dalam pembahasan Raperda di Bagian Hukum, dan pelibatan anggota Dewan dalam pembahasan di Bagian Hukum dalam rangka mempermudah pembahasan Raperda tersebut di legislatif. Semua bentuk penyesuaian tersebut sifatnya

insidental, tergantung pada materi Raperda yang dibahas. Belum diketahui secara pasti apakah bentuk penyesuaian tersebut tercantum dalam Keputusan Kepala Daerah yang baru atau tetap mengacu pada kebijakan lama yaitu Keputusan Kepala Daerah yang dikeluarkan pada tahun 93-94. Kuat dugaan, bentuk penyesuaian itu belum dituangkan secara resmi dalam Keputusan Kepala Daerah yang baru, dan hanya berkembang dalam praktek.

<sup>42</sup> "Pencarian" Perda dari luar daerah, menjadi suatu fenomena baru dalam era otonomi daerah. Di tingkat eksekutif (misalnya, Kadishutbun), pencarian itu dilakukan ketika rapat kerja/dinas ke luar daerah. Sedangkan di lembaga legislatif (anggota DPRD) pencarian itu dilakukan ketika mereka melakukan kegiatan studi banding ke daerah lain. Pada umumnya, Perda-perda yang "diburu" tersebut adalah Perda yang menyangkut PAD. Perda-perda yang mengatur perlindungan hukum kepada masyarakat seperti Perda pengelolaan sumberdaya alam berbasis masyarakat, Perda transparansi publik, atau Perda-perda sejenisnya kurang menarik minat perancang kebijakan baik kalangan eksekutif ataupun legislatif.

<sup>43</sup> Raperda Kehutanan lainnya yaitu Raperda IPHHI, telah dibahas dan disahkan terlebih dahulu bersamaan dengan 38 paket Raperda lainnya pada tanggal 26 Mei 2001.

<sup>44</sup> Berdasarkan Risalah Rapat Paripurna DPRD Tanjabbar terhadap pembahasan 16 Raperda tanggal 16 Oktober sampai 2 Desember 2002, diketahui bahwa 14 Raperda yang dibahas bersamaan dengan Raperda IPHH dan Raperda RHH adalah Raperda tentang Pembentukan BUMD "PD Jabung Barat Sakti Holding Company"; Raperda tentang Perubahan Perda No. 1/1977 tentang Pembentukan PD BPR Tanjung Jabung (menjadi PD BPR Tanggo Rajo); Raperda tentang Perubahan Atas Perda No. 4/2001 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah dan Sekretaris DPRD Kabupaten Tanjabbar; Raperda tentang RSUD Daerah Kuala Tungkal; Raperda tentang Pemberdayaan Masyarakat; Raperda tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati Tanjabbar; Raperda tentang

Leges; Raperda tentang Izin Tempat Usaha; Raperda tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP, KK, dan Akte Catatan Sipil; Raperda tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah; Raperda tentang Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK); Raperda tentang Retribusi Izin Usaha di Bidang Perindustrian dan Perdagangan; Raperda tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan dan Gudang; Raperda tentang Perubahan Perda No. 23/2001 tentang Bangunan.

<sup>45</sup> *Muspida* merupakan forum diskusi yang membahas mengenai permasalahan-permasalahan utama di daerah yang bersangkutan. Forum ini umumnya terdiri dari perwakilan dari berbagai lembaga pemeritnahan, pegawai negeri yang sudah senior, aparat keamanan, anggota DPRD dan juga perwakilan dari beberapa oraganisasi sosial yang ada di daerah tersebut.

<sup>46</sup> Dari Undangan yang disebarakan untuk mengikuti acara sidang paripurna I diketahui bahwa ada 4 Kepala Kantor pemerintah, 1 Kepala Dinas, 7 Direktur Persero/BUMD, dan 3 unsur Muspida yang tidak hadir dalam acara Sidang Paripurna ini.

<sup>47</sup> Pansus DPRD Tanjabbar dalam rangka pembahasan 16 paket Raperda dibentuk berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Tanjabbar No. 12/2002 yang terdiri dari 22 anggota dewan.

<sup>48</sup> Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Perda IPHH serta Pasal 2 dan 3 Keputusan Bupati Tanjabbar No. 189/ 2003 tentang Pelaksanaan Perda IPHH.

<sup>49</sup> Pengajuan permohonan melalui Kabag Ekonomi menjadikan birokrasi pengurusan menjadi panjang dan membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Mekanisme seperti inipun membuka peluang terjadinya pembengkakan anggaran biaya pengurusan izin dan menjadikan pemohon memanfaatkan jasa makelar untuk

mengurus perizinan yang lebih cepat melalui Dishutbun.

<sup>50</sup> Pasal 3 ayat 2 Keputusan Bupati Tanjabbar No. 189/2003.

<sup>51</sup> Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 22/1999, UU No. 41/1999 dan UU No. 34/2000.

<sup>52</sup> Lihat Jambi Express (2002a).

<sup>53</sup> Kabupaten mempunyai kewenangan untuk menarik retribusi daerah (RHH) untuk IPHHKR/IPHHKT/IPHH; PSDH dan RHH untuk izin skala kecil di dalam areal hutan, dan HTI.

<sup>54</sup> Lihat juga Jambi Independen (2002).

<sup>55</sup> Sesuai dengan Keputusan Gubernur Jambi No. 522.12/5100/Dinhut, tertanggal 3 September 2002.

<sup>56</sup> Lihat juga Jambi Express (2002b).

<sup>57</sup> Dari perspektif hukum Keputusan Bersama Kedua Bupati tidak dapat dibenarkan. Setiap kebijakan yang akan membebani masyarakat melalui pajak harus disusun oleh pemerintah daerah dan DPRD.

<sup>58</sup> Dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)

<sup>59</sup> Dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)

<sup>60</sup> Desa-desa yang berada di lokasi izin tersebut antara lain adalah Desa Penyabungan, Desa Lubuk Terap, Desa Badang, Desa Pematang Pauh, Desa Taman Raja, Desa Kampung Baru, Desa Pelabuhan Dagang dan Desa Lubuk Bernai.

<sup>61</sup> Perubahan ini juga tercatat di Dokumen Pemerintah No. 560-778, dimana alokasi seluas 9.077 ha telah berubah menjadi 15.000 ha.

<sup>62</sup> Pengakuan terhadap keberagaman desa di Indonesia direfleksikan dalam penjelasan Pasal 93 (1) of UU No. 22/1999. PP No. 76/2001 mengenai Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa yang lebih jauh menekankan kepada peraturan operasional.

- Badan Pusat Statistik. 2002. *Tanjung Jabung Barat dalam Angka 2002*, Kabupaten Tanjungbar, Kuala Tungkal, Jambi.
- Bappeda. 2002. *Perencanaan Strategis Pembangunan Kehutanan Kabupaten Tanjungbar Tahun 2001-2006*. Bappeda Tanjung Tajung Barat, Kuala Tungkal, Jambi.
- Bappeda dan BPS Tanjungbar. 2002. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Tanjung Jabung Barat Menurut lapangan Usaha Tahun 2002. Kerjasama Bappeda dan BPS Kabupaten Tanjungbar. Kuala Tungkal, Jambi.
- Dishutbun Provinsi Jambi. 1999. *Penyebaran Kawasan Hutan di Provinsi Jambi Tahun 1999*, dalam *Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jambi No. 108/1999 tentang Penetapan Luas Kawasan Hutan di Propinsi Jambi berdasarkan Peta Paduserasi Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi Jambi, 7 April 1999*. Jambi.
- Dishutbun Tanjungbar. 2002. *Laporan Tahunan Dinas Kehutanan Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2001*. Dishutbun Tanjung Jabung Barat, Kuala Tungkal, jambi.
- Dishutbun Tanjungbar. 2003. *Data Tindak Pidana Tahun 2002 Yang Melanggar UU No. 41/1999 di Tanjungbar*. Dokumen internal Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tanjungbar. Kuala Tungkal, Jambi. Tidak dipublikasikan.
- Dishutbun Tanjungbar. 2004. *Daftar Izin Pemungutan Hasil Hutan Kebun Rakyat (IPHHKR) dan Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu Tanaman (IPHHKT) Tahun 2003*. Dokumen internal Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Kuala Tungkal, Jambi. Tidak dipublikasikan.
- Haris, S. 2003. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI. Kerjasama Pusat Penelitian Politik LIPI dan Partnership for Governance in Indonesia. Jakarta.
- Jambi Ekspres. 2002a. Untuk PAD, *Efektifkan Retribusi Kehutanan*. Jambi, 24 Agustus 2002.
- Jambi Ekspres. 2002b. *Pos P3H Tanjungbar, Sahkan Kayu Kayu Illegal*. Jambi, 3 September 2002.
- Jambi Independen. 2002. *Kayu Illegal Dikirim ke luar Jambi*. Jambi, 18 Oktober 2002.
- Moeryanto, G. 2003. *Menuju Desentralisasi Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat di Provinsi Jambi*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Memperkuat Simpul Belajar Bersama Dalam Mendorong Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat, tanggal 7 April 2003. Jambi.
- Nurhasim, M. 2001. *Kualitas Keterwakilan Legislatif: Kasus Sumbar, Jateng, Jatim, dan Sulsel*. Jakarta. Laporan Penelitian P2P LIPI. Jakarta.
- Syam, Fauzi. 2000a. *Demokratisasi Pembuatan Peraturan Daerah di Propinsi Jambi: upaya mewujudkan hukum yang aspiratif dan berwibawa*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah. Jambi.
- Syam, Fauzi. 2000b. *Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan Lokal*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah. Jambi.
- Syam, Fauzi. 2002. *Partisipasi Publik Terhadap*



- Kebijakan Publik di Propinsi Jambi*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah. Jambi.
- Syam, Fauzi. 2003. *Otonomi Daerah Bukan Sengketa, Peran Arbitrase Sengketa Otonomi Daerah Jambi Dalam Penyelesaian Sengketa implementasi Otonomi Daerah di Kabupaten, Kota dan Provinsi Jambi*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah. Jambi.

**Pidato: Bupati Tanjabbar Sebagai Pengantar 16 (Enam Belas)  
Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjabbar pada Rapat  
Paripurna I Sidang DPRD Kabupaten Tanjabbar Tanggal 16 Oktober  
2002**

*Assalamualaikum Wr. Wb.*

Salam Sejahtera

Yth. Sdr. Ketua, Para Wakil ketua dan anggota DPRD Kabupaten Tanjabbar

Yth. Sdr. Rekan-rekan Anggota Muspida Kabupaten Tanjabbar

Yth. Sdr. Ketua Pengadilan Negeri Kuala Tungkal

Yth. Sdr. Wakil Bupati dan Sekretaris Daerah Kabupaten Tanjabbar

Yth. Sdr. Asisten, Para Kepala Dinas/Lembaga Tehnis daerah, dan Kepala Bagian Sekda Kabupaten Tanjabbar serta hadirin yang berbahagia.

Puja dan puji syukur marilah tidak henti-hentinya kita haturkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas karunia-Nya Jualah kita masih diberikan kesehatan, kekuatan dan kesempatan sehingga pada hari ini kita masih dapat hadir dan berkumpul bersama-sama pada acara rapat paripurna DPRD Kabupaten Tanjabbar di gedung yang baru dan megah ini dalam rangka penyampaian nota rancangan Perda dari eksekutif kepada Legislatif. Dan untuk itu saya dan jajaran mengucapkan selamat atas dipakainya gedung baru ini.

Pada kesempatan yang berbahagia ini perkenankan saya menyampaikan rasa terima kasih, karena hari ini saya mendapat kehormatan di depan sidang yang terhormat untuk menyampaikan nota pengantar Raperda yang terdiri dari:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan BUMD “PD Jabung Barat Sakti Holding Company”.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Perda No. 11 Tahun 1997 tentang Pembentukan PD BPR Tanjung Jabung (Pembentukan PD BPR Tanggo Rajo).
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Perda No. 4 Tahun 20001 tentang Sususnan Organisasi Perangkat Daerah dan Sekretariat DPRD Kab. Tanjabbar.
4. Rancangan Peraturan Daerah tentang Sususnan Organisasi RSUD Daerah Kuala Tungkal.
5. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.
6. Rancangan Peraturan Daerah tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wail Bupati.
7. Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Hasil Hutan (RHH).
8. Rancangan Peraturan Daerah tentang Izin Pemungutan Hasil utan (IPHH).
9. Rancangan Peraturan Daerah tentang Izin Usaha di Bidang Industri dan Perdagangan.
10. Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan dan Gudang.
11. Rancangan Peraturan Daerah tentang Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK).

12. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penggantian Biaya Cetak KTP, KK dan Akte Catatan Sipil.
13. Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
14. Rancangan peraturan Daerah tentang Izin Tempat Usaha.
15. Rancangan Peraturan Daerah tentang Leges.
16. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Perda No. 23 tentang Bangunan.

Saudara Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Menyimak apa yang baru saja saya sampaikan, ada 16 (enam belas) Raperda yang oleh eksekutif hari ini disampaikan kepada Dewan sebagai lembaga legislasi daerah untuk ditetapkan menjadi suatu kebijakan daerah dalam bentuk Perda. Hal ini menunjukkan konsistensi kami selaku pihak yang diberi amanat oleh dewan yang terhormat untuk melakukan upaya-upaya yang signifikan membawa Kab. Tanjabbar kepada hidup baru yang lebih cerah, menjanjikan dan memberikan harapan semua pihak, khususnya kepada masyarakat. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang kita inginkan tentunya menciptakan lebih dahulu landasan hukum dalam bentuk Perda yaitu perangkat hukum yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga dengan demikian Perda mempunyai peran penting karena merupakan penjawantahan kebijaksanaan yang dibakukan agar nantinya dapat dijadikan pedoman atau landasan di dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, baik oleh aparatur pemerintah daerah maupun masyarakat. Untuk itulah kami menyadari sepenuhnya bahwa upaya-upaya yang bertujuan menetapkan kebijakan public yang bertujuan untuk melancarkan roda pemerintahan dengan tujuan akhir untuk kepentingan masyarakat harus terus dilakukan dan berjalan di rel yang telah kita sepekat bersama yaitu Rencana Strategis yang telah ditetapkan dalam Perda No.1 tahun 2001.

Selaku pimpinan eksekutif, saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan kerja sama dari dewan yang terhormat tidak banyak yang dapat saya laksanakan, untuk itu saya berharap kebijakan-kebijakan yang berorientasi untuk kepentingan roda pemerintahan/masyarakat haruslah mendapat dukungan sepenuhnya dari dewan yang terhormat tanpa melihat kepentingan-kepentingan lainnya.

Sidang Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Pada kesempatan ini izinkan saya untuk tidak mengupas satu persatu dari seluruh Raperda yang kami ajukan kepada dewan yang terhormat, tetapi saya hanya akan menstressing atau memfokuskan pada beberapa Raperda tertentu secara garis besar sebagai pengantar atas disampaikannya Raperda dimaksud.

Saudara Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Dalam era otonomi daerah seperti sekarang ini, kita dituntut untuk mencari berbagai terobosan dan peluang guna peningkatan dan pengembangan sumber penerimaan daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah, melalui upaya kreatif mendiversifikasikan pungutan daerah, intensifikasi pungutan dan ke depan yang sudah harus kita laksanakan adalah pemerintah kabupaten sebagai wirausaha (entrepreneur).

Sebagai wirausaha Pemerintah Kabupaten perlu membentuk atau mengembangkan badan usaha untuk menjalankan aktifitas usaha. Patut kita akui, pada kenyataannya kita telah mempunyai BUMD "Jabung Barat Sakti", namun pengalaman kisruh BUMD tersebut mengajarkan kita betapa pentingnya suatu kepastian hukum. Selama ini keberadaan BUMD hanya ditopang oleh keputusan bupati yang saya pikir masih kurang kuat dan representative pengaturannya, karena

itu perlu kami sampaikan kembali kepada dewan yang terhormat Raperda tentang Pembentukan BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah dengan nama yang sama yaitu "Jabung Barat Sakti". Badan usaha ini bersifat holding company artinya di dalam operasionalnya dapat terdiri dari anak perusahaan-anak perusahaan yang bergerak dalam berbagai bidang usaha.

Harapan saya BUMD ini pada tahap awal menjalankan usahanya secara sederhana, mulai dari kecil dan tidak perlu mengawang-awang, yang terpenting adalah berorientasi keuntungan (profitable making) dan saya juga mohon pengertian dewan yang terhormat sebagaimana pernah saya ucapkan bahwa untuk pertama kali badan usaha ini hendaknya mampu dulu berdiri sendiri dan mendapat posisi impas (break event point), selanjutnya baru kita menuntut untuk memberikan kontribusinya bagi pemasukan pendapatan asli daerah.

Mengakhiri silang pendapat soal BUMD, dukungan dari para anggota dewan akan sangat penting bagi perjalanan ke depan BUMD PD Jabung Barat Sakti ini dalam melaksanakan misinya sebagai salah satu ujung tombak andalan pemerintah kabupaten dalam mencari dan menggali penerimaan daerah.

Sidang Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Sejalan dengan kebijakan pemerintah kabupaten untuk terjun sebagai wirausaha melalui badan usaha-badan usaha yang dibentuk maupun nantinya kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh masing-masing unit pelaksana teknis dinas (UPTD), pada hari ini kami ajukan juga pada dewan yang terhormat Raperda tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah. Perda ini nantinya merupakan landasan hukum bagi pemerintah kabupaten untuk menjual hasil produksi atas usaha-usaha pemerintah kabupaten, baik yang dilakukan oleh masing-masing BUMD maupun oleh masing-masing dinas melalui UPTD, misalnya hasil program usaha sejuta bebek yang sedang kita laksanakan.

Telur atau anak bebek yang dihasilkan oleh UPTD dinas pertanian nantinya dapat dijual kepada masyarakat petani atau pasaran umum yang membutuhkan, dan saya akan tidak henti-hentinya terus menanamkan semangat wirausaha kepada seluruh jajaran saya terutama kepada para kepala dinas melalui UPTDnya masing-masing untuk melakukan usaha sesuai bidang tugas masing-masing.

Pada suatu saat manakala usaha-usaha yang dilakukan oleh masing-masing dinas menunjukkan hasil yang menggembirakan maka BUMD dapat mengambil peran untuk mencari pasaran atas hasil produksi yang kita miliki.

Saudara Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Pada kesempatan yang lalu, saya juga sudah melontarkan pada dewan yang terhormat bahwa pada saat ini pemerintah kabupaten sedang merintis pembentukan lembaga keuangan daerah yaitu PD-BPT Tanggo Rajo. Pembentukan PD-BPT Tanggo Rajo kita lakukan melalui perubahan Perda No. 11 tahun 1997 tentang Pembentukan PD-BPT Tanjung Jabung yang pernah kita bentuk, yang karena oleh adanya deregulasi perbankan dan terjadinya krisis ekonomi yang melanda Negara dan daerah kita pada waktu itu, PD-BPT tersebut tidak dapat kita operasionalkan.

Pembentukan PD-BPT melalui perubahan Perda yang sudah ada dimaksudkan untuk mempercepat proses pengurusan perizinan di Bank Indonesia, sehingga diharapkan setelah disetujui oleh dewan yang terhormat PD-BPT Tanggo Rajo ini segera dapat kita operasionalkan pada awal tahun 2003 dan sebagai informasi kepada dewan yang terhormat, saya sudah mempersiapkan bangunan kantor PD-BPT Tanggo Rajo ini.

PD-BPT Tanggo Rajo didirikan dengan misi untuk mendorong berkembangnya ekonomi rakyat. Hal ini sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan pemerintah kabupaten Tanjabbar,

dimana dirasakan perlu adanya lembaga keuangan yang dekat dengan masyarakat/sumber produksi, sehingga diharapkan mampu memberikan pelayanan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah, usaha kecil dan koperasi baik dipedesaan maupun kota dalam menunjang sector permodalan. Modal utama untuk menopang eksistensi PD-BPT ini pada awal berdirinya saya akan menggerakkan atau mengarahkan seluruh jajaran saya untuk menjadi nasabah pada PD-BPT ini.

Sidang Dewan yang Terhormat,

Di samping pembentukan badan usaha-badan usaha beserta perangkat aturan yang mendukungnya dalam rangka menggali pendapatan asli daerah, diversifikasi pungutan daerah melalui Perda juga kita lakukan. Berbagai pungutan baru atau menghidupkan kembali berbagai pungutan yang pernah ada, tetap menjadi tumpuhan kita dalam menjaring penerimaan asli daerah sebagaimana yang juga saya sampaikan hari ini berbagai rancangan Perdanya.

Saya yakin dan semakin optimis dengan diversifikasi dan intensifikasi pungutan daerah serta terjun sebagai wirausaha melalui badan usaha yang kita miliki pendapatan asli daerah kita dalam waktu yang tidak terlalu lama akan melebihi Rp. 12 Milyar, tentunya ini menjadi tugas berat kita bersama-sama.

Saya menilai apa yang sudah kita lakukan dalam rangka membangun kabupaten Tanjabbar telah sesuai dengan arah yang kita rencanakan, walaupun kita menyadari bahwa kita belum sepenuhnya keluar dari krisis ekonomi, namun pertumbuhan ekonomi kabupaten Tanjabbar dari tahun ke tahun selalu mengalami kenaikan. Bahkan pertumbuhan ekonomi kita pada tahun 2001 ini lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jambi sebesar 3,93% atau 1,9% jika tanpa migas, sementara pertumbuhan ekonomi Kabupaten Tanjabbar mengalami pertumbuhan sebesar 6,76% atau 4,23% jika tanpa migas.

Sekalipun pertumbuhan ekonomi Kab. Tanjabbar tahun 2001 sangat dipengaruhi oleh masuknya sub sector migas, namun sector pertambangan dan sector lainnya seperti sector industri pengolahan, sector pertanian, sector perdagangan, hotel dan restoran serta sector jasa memberi kontribusi terbesar terhadap nilai PDB Kab. Tanjabbar

Bagaimana ke depan, apakah jalan di tempat atau akan mengalami pertumbuhan yang tinggi, tentunya akan sangat tergantung kerja keras kita bersama dalam menetapkan kebijakan dan menjalankan program yang telah digariskan.

Saudara Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Kebijakan-kebijakan yang kita tetapkan dalam rangka memacu perekonomian daerah atau pendapatan asli daerah tidaklah ada artinya jika tidak didukung oleh adanya kelembagaan atau perangkat daerah yang mampu dengan baik melaksanakan kebijakan atau program yang telah ditetapkan dan sekaligus dapat memberikan pelayanan dengan baik kepada masyarakat.

Setelah kurang lebih setahun kita menjalankan organisasi pemerintah Kab. Tanjabbar berdasarkan Perda No. 4 tahun 2001 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah dan Sekretaris DPRD Kab. Tanjabbar dan telah beberapa kali pula saya melakukan pelantikan dan pengangkatan pegawai pada jabatan structural, namun perkembangan lebih kurang setahun ini cukup pesat yang membuat kita harus menata ulang susunan organisasi perangkat daerah kita.

Beberapa dinas atau instansi dirasakan tidak cocok lagi jika berdiri sendiri karena itu harus disatukan atau dileburkannya karena beratnya beban tugas yang berakibat tidak tertanganinya dengan baik tugas-tugas sektor tertentu. Di samping itu untuk menyesuaikan diri dengan perubahan dan situasi yang terjadi, maka perlu kiranya untuk membentuk badan, dinas atau kantor baru.

Yang juga menjadi penekanan saya di sini adalah lembaga asisten yang hanya satu itu benar-benar tidak mampu untuk membantu saya dan sekretaris daerah untuk bekerja secara maksimal.

Fungsi asisten saat ini tidak ubahnya seperti wakil sekretaris daerah. Dalam melaksanakan tugas pemerintahan ada 3 (tiga) bidang yang harus dilaksanakan yaitu bidang pemerintahan umum, bidang pembangunan dan bidang kemasyarakatan, untuk itu sudah seyogyanya sekretaris daerah dibantu oleh masing-masing asisten sesuai bidang tugas pemerintahan tersebut. Di seluruh kabupaten atau kota di Indonesia hanya kita yang memiliki satu lembaga asisten.

Penataan ulang atau konsep kelembagaan perangkat daerah yang baru ini tidaklah timbul begitu saja, tetapi sudah melalui tahapan panjang yang dilakukan oleh tim yang saya bentuk berdasarkan surat penunjukkan tugas No. 061/020/ORG tertanggal 14 Januari 2002, dan berdasarkan rekomendasi dari dewan terhormat melalui Keputusan DPRD Nomor 14 Tahun 2001 tertanggal 26 Mei 2002 yang memberi kesempatan kepada eksekutif untuk mengkaji ulang kelembagaan perangkat daerah setahun setelah diberlakukannya Perda No. 4 Tahun 2001. Tim kelembagaan yang saya tunjuk, sudah melaksanakan tugasnya secara maksimal, dengan cara mengamati kinerja dinas instansi, mengumpulkan dan melakukan inventarisasi masukan serta melakukan study banding keberbagai daerah tetangga, dalam dalam Provinsi maupun luar Provinsi.

Penataan ulang kelembagaan perangkat daerah bukanlah berarti tugas yang pernah kita laksanakan tidak berjalan dengan baik tetapi penataan ulang dimaksudkan agar organisasi perangkat daerah yang kita miliki nantinya merupakan bentuk terbaik, dimana pada tahap sekarang ini setelah tahapan inisiasi (perumusan) sampai tahun 2004 merupakan tahapan instalasi atau bongkar pasang, tahun 2004 s.d. 2007 tahapan konsolidasi dan sebagaimana harapan pada tahun 2007 seterusnya dapat tercapai tahapan stabilisasi dimana kelembagaan perangkat daerah dianggap sudah mencapai tahapan yang diinginkan dan mantap, tidak hanya dilingkup satu Provinsi tetapi sudah mencakup nasional.

Saudara Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat,

Pada kesempatan ini juga disampaikan pada dewan yang terhormat Raperda tentang Susunan Organisasi Rumah Sakit Umum Daerah yang tentunya menurut hemat saya untuk menjadi prioritas pada pembahasan saat ini. Selama kurang lebih setahun pembentukan kelembagaan perangkat daerah berdasarkan Perda No. 4 Tahun 2001, RSUD yang kita miliki tidak dapat dioperasionalkan berdasarkan Perda No. 4 tahun 2001 tersebut karena adanya ketentuan khusus yang harus dipedomani, sehingga pada masa-masa kurang lebih setahun ini operasional RSUD tetap mengacu kepada Perda No. 2 tahun 1997. Dengan terbitnya Kepmendagri No. 40 Tahun 2002 tentang Pedoman Kelembagaan dan Pengelolaan RSUD dan Kepmendagri No. 2 Tahun 2002 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja RSUD, maka kita harus menyusun dan menetapkan kembali organisasinya dengan Perda.

Pada kesempatan ini saya memberi tawaran atau kesempatan kepada Dewan yang terhormat, bagaimana kalau RSUD ini kita beri nama sebagaimana RSUD lainnya. Apakah nama seorang pahlawan yang kita miliki atau nama lain? Saya ingin rumah sakit ini diberi nama dengan nama seseorang yang betul-betul telah mengabdikan dirinya untuk Kab. Tanjabbar dan diberikan oleh saudara-saudara anggota dewan yang merupakan respresentasi dari wakil rakyat atau masyarakat Kab. Tanjabbar. Saya serahkan sepenuhnya kepada dewan yang terhormat untuk mencari dan memberi nama untuk RSUD kita ini.

Saudara Pimpinan dan Anggota Dewan yang Terhormat serta Hadirin Sekalian,

Demikian beberapa hal yang dapat saya sampaikan, sekali lagi kami mohon pengertian yang dalam dari para anggota dewan, karena kami tidak dapat membahas satu persatu dari Raperda, namun dalam rangka penyusunan Raperda kami tetap berpijak kepada ketentuan perundang-undangan yang ada. Selaku eksekutif kami berharap Raperda ini kiranya mendapat pembahasan sebaik-baiknya, sesuai jadwal waktu yang telah ditetapkan.

Akhirnya perkenankan saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas perhatian sidang yang terhormat.

Semoga Allah SWT selalu melimpahkan taufiq dan Hidayahnya kepada kita semua, Amin.

*Wassalamualaikum Wr. Wb.*

Kuala Tungkal, 16 Oktober 2002

Bupati Tanjung Jabung Barat

Drs. H. Usman Ermulan





**Center for International Forestry Research (CIFOR)** adalah lembaga penelitian kehutanan internasional terdepan, yang didirikan pada tahun 1993 sebagai tanggapan atas keprihatinan dunia akan konsekuensi sosial, lingkungan dan ekonomi yang disebabkan oleh kerusakan dan kehilangan hutan. Penelitian CIFOR ditujukan untuk menghasilkan kebijakan dan teknologi untuk pemanfaatan dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara berkembang yang bergantung kepada hutan tropis untuk kehidupannya. CIFOR adalah salah satu di antara 15 pusat Future Harvest di bawah Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). Berpusat di Bogor, Indonesia, CIFOR mempunyai kantor regional di Brazil, Burkina Faso, Kamerun dan Zimbabwe, dan bekerja di lebih dari 30 negara di seluruh dunia.

#### **Donatur**

CIFOR menerima pendanaan dari pemerintah, organisasi pembangunan internasional, yayasan swasta dan organisasi regional. Pada tahun 2004, CIFOR menerima bantuan keuangan dari Australia, African Wildlife Foundation (AWF), Asian Development Bank (ADB), Belgia, Brazil, Kanada, Carrefour, Cina, CIRAD, Conservation International Foundation (CIF), Komisi Eropa, Finlandia, FAO, Ford Foundation, Perancis, Jerman Agency for Technical Cooperation (GTZ), German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Indonesia, International Development Research Centre (IDRC), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Innovative Resource Management (IRM), International Tropical Timber Organization (ITTO), Italy, Japan, Korea, Belanda, Norwegia, Organisation Africaine du Bois (OAB), Overseas Development Institute (ODI), Peruvian Institute for Natural Renewable Resources (INRENA), Filipina, Swedia, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Swiss, The Overbrook Foundation, The Nature Conservancy (TNC), Tropical Forest Foundation, Amerika Serikat, Inggris, United Nations Environment Programme (UNEP), Waseda University, World Bank, World Resources Institute (WRI) dan World Wide Fund for Nature (WWF).

ISBN 979-24-4601-X



9 789792 446012 >