
KAJIAN KEBIJAKAN KAWASAN KONSERVASI DI ERA DESENTRALISASI

Oleh
Gatiningsih *)

ABSTRACT

The conservation area play very important role in supporting community life due to they have real and intrinsic value, such as ecology, economic, social. As a consequent, it requires a proper management which emphasize decentralized one and community involvement.

The common problem often come across in conservation areas among other things: double standard in government policy, weaknesses in law enforcement, excescively institutional interest, lack of conservation content in prominent regulation dealing with natural resources management.

The optional recommendations are proposed for overcoming the problem namely: community involovement in managing conservation areas, redrafting regulation that accommodate conservative value, tickly law enforcement, finaly reorganization and revitalization of existing institution concerning with natural resources conservation.

Key words : conservation, descentralization, lawa enforcement, community involvement.

PENDAHULUAN

Indonesia sangatlah kaya akan berbagai sumber daya alam, termasuk keanekaragaman hayati yang

terkandung di dalamnya. Sumber daya alam yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia tersebut disadari suatu ketika akan habis dan punah

jika pengelolaannya dilakukan secara tidak lestari dan berkelanjutan. Dalam rangka melestarikan dan mengupayakan pemanfaatan sumber daya alam tersebut dilakukan secara berkelanjutan dimana generasi masa yang akan datang berkesempatan mewarisi sumber daya alam yang masih baik, maka pengelolaan sumber daya alam ditujukan pada dua (2) hal yaitu pertama, pemanfaatan atau eksploitasi sumber daya alam dan kedua, perlindungan atau konservasi.

Berbagai kebijakan dibuat oleh pemerintah antara lain dengan menetapkan kawasan-kawasan tertentu yang dapat dijadikan sebagai kawasan yang dapat dieksploitasi, dan kawasan-kawasan yang harus dilindungi. Namun bukan berarti kawasan-kawasan tertentu yang telah ditetapkan sebagai kawasan yang dapat dieksploitasi, baik eksploitasi sumber daya alam hutan, tambang, minyak dan gas, ataupun sumber daya laut, dapat dieksploitasi dengan semena-mena dan melupakan perhatian aspek daya dukung lingkungan, kerusakan lahan, maupun upaya-upaya rehabilitasi.

Sementara itu dalam rangka perlindungan, berbagai kawasan kemudian ditetapkan sebagai kawasan lindung ataupun kawasan konservasi seperti hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata

air, kawasan suaka alam (termasuk, cagar alam), kawasan suaka alam laut dan lainnya, mangrove, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, kawasan rawan bencana alam. Kawasan-kawasan tersebut tidak hanya terdapat di wilayah daratan dengan luas 16,2 juta hektar akan tetapi juga meliputi wilayah pesisir pantai dan laut yang mencapai luas 3,2 juta hektar.

Seiring dengan penambahan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi, maka tekanan terhadap sumber daya alam menjadi semakin besar, karena tingkat kebutuhan dan kepentingan terhadap sumber daya alam juga semakin tinggi. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kenyataan betapa pembukaan hutan, kegiatan pertambangan dan eksploitasi sumber daya alam lainnya dari tahun ke tahun bukannya menurun, akan tetapi semakin besar. Dengan demikian tentunya kawasan-kawasan eksploitasi tersebut kian terancam habis, sementara suksesi sumber daya alam yang dapat diperbaharui yang telah dieksploitasi membutuhkan waktu lama untuk dapat diperbaharui kembali.

Ancaman tidak hanya muncul terhadap kawasan-kawasan yang dianggap sebagai kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan eksploitasi saja, akan tetapi juga tertuju kepada kawasan-kawasan yang ditetapkan dan ditunjuk se-

bagai kawasan lindung ataupun kawasan konservasi. Ancaman tersebut, disamping disebabkan oleh pertumbuhan penduduk, juga disebabkan oleh perusakan langsung, konversi lahan, penangkapan secara berlebihan spesies tertentu ataupun pengenalan spesies eksotik. Untuk kawasan konservasi di Indonesia, ancaman yang juga besar adalah kebakaran hutan yang terjadi setiap tahunnya. Pada tahun 1997-1998 misalnya kebakaran hutan telah menyebabkan 627.280 hektar lahan terbakar musnah oleh api. Pada tahun 1983, kebakaran tersebut bahkan pernah mencapai 3,6 juta hektar hutan yang 496.000 hektar diantaranya adalah kawasan lindung atau kawasan konservasi.

Banyak kritik yang muncul terhadap keseriusan pemerintah selama ini dalam mengelola kawasan konservasi. Hal ini disebabkan karena berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ada justru memberi legitimasi eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran, sementara upaya perlindungan dan konservasi bukanlah merupakan prioritas yang setara. Oleh karenanya ada kesan bahwa kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi seolah aturan pelengkap, dan bukan memainkan peran sebagaimana misi sebenarnya.

Pemerintah kerap menyebut berbagai hambatan yang dihadapi seperti luasnya cakupan dan se-

baran kawasan konservasi dan terbatasnya sumber daya manusia maupun dana, sehingga pengelolaan kawasan konservasi yang dilakukan selama ini berjalan agak tersendat. Namun jika dilihat persoalan mendasar lainnya, adalah kuatnya ego sektoral, baik di dalam (intern) departemen yang membawahi pengelolaan kawasan konservasi sendiri (Departemen Kehutanan dan Perkebunan) maupun dari departemen lain yang berkepentingan untuk mengeksploitasi kawasan konservasi. Faktor yang juga sangat berpengaruh adalah pengelolaan yang sentralistik dan tidak diakomodirnya peran serta masyarakat — sebagai kekuatan riil dan potensial di lapangan, serta lemahnya penegakan hukum. Kebijakan terpusat telah mematikan potensi dari pemerintah daerah, masyarakat lokal atau adat, maupun potensi jangka panjang dari keberlanjutan dan kelestarian sumber daya alam dan kawasan konservasi itu sendiri.

Melihat tingkat kerusakan yang terjadi dan aktivitas-aktivitas yang sangat berpotensi menjadi ancaman terhadap kawasan konservasi, serta persoalan-persoalan yang memunculkan inefisiensi pengelolaan, maka muncul beberapa pertanyaan mendasar : bagaimanakah pengelolaan kawasan konservasi dilakukan? Sejauh mana kebijakan dan institusi yang ada mendukung ke arah pengelolaan yang lestari dan berkelanjutan? Sudah tepatkah

bentuk pengelolaan yang dilakukan selama ini sehingga mendukung ke arah tujuan dari peruntukan kawasan konservasi tersebut?

POTRET PERMASALAHAN KAWASAN KONSERVASI

Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam telah diintegrasikan ke dalam GBHN, sejak GBHN I (1978-1983). Masing-masing GBHN dan REPELITA memiliki Bab yang khusus berbicara tentang lingkungan hidup, termasuk di dalamnya kebijakan tentang konservasi.

Namun dalam pelaksanaannya berbagai kebijakan pemerintah tersebut meletakkan pertumbuhan ekonomi di atas segala-galanya. Sektor-sektor lain seperti sektor keamanan, sosial, teknologi, pendidikan, budaya dan lingkungan hidup diarahkan dan harus mendukung pertumbuhan ekonomi tersebut.

Pengembangan ekonomi dilakukan dengan pendekatan modal besar, terpusat pada beberapa konlomerat dan hasil-hasilnya lebih banyak mengalir ke Jakarta sebagai sentra ekonomi nasional. Ekonomi daerah, baik Pemerintah daerah maupun ekonomi masyarakat yang berada di wilayah-wilayah yang kaya dengan sumber daya alam justru sangat merana. Di sisi lain kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam semakin mengkhawatirkan.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penge-

loaan kawasan konservasi terdapat dalam berbagai peraturan bidang kehutanan. Namun terdapat juga peraturan yang mengatur aspek konservasi di bidang *kelautan*, seperti Undang-undang tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (UU No. 5 Tahun 1983) dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Berbagai peraturan tersebut akan dikaji di bawah ini.

- **Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Secara Langsung Pengelolaan Kawasan Konservasi**

Disamping berbagai peraturan yang terdapat di dalam tabel 1 tersebut, juga terdapat berbagai peraturan lainnya, seperti yang secara khusus mengatur tentang perlindungan satwa langka.

- **Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Secara Tidak Langsung Pengelolaan Kawasan Konservasi**

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, disamping berbagai peraturan yang mengatur secara langsung mengenai kawasan konservasi, terdapat pula peraturan-peraturan yang secara tidak langsung mengatur pengelolaan kawasan konservasi.

Berbagai peraturan tersebut adalah peraturan yang khususnya

Tabel 1

Peraturan perundang-undangan yang mengatur secara langsung konservasi

No.	Peraturan	Perihal
1.	UU No. 5 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan
2.	UU No. 5 Tahun 1990	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
3.	UU No. 24 Tahun 1992	Penataan Ruang
4.	UU No. 5 Tahun 1994	Pengesahan Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati
5.	UU No. 23 Tahun 1997	Pengelolaan Lingkungan Hidup
6.	PP No. 15 Tahun 1984	Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
7.	PP No. 28 Tahun 1985	Perlindungan Hutan
8.	PP No. 18 Tahun 1994	Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam
9.	PP No. 62 Tahun 1998	Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah
10.	PP No. 68 Tahun 1998	Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam
11.	Keppres No. 43 Tahun 1978	Pengesahan Konvensi PBB tentang CITES
12.	Keppres No. 32 Tahun 1990	Pengelolaan Kawasan Lindung
13.	Keppres No. 33 Tahun 1998	Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser
14.	SK Menteri Pertanian No. 01/Kpts/Um/1/1975	Pembinaan Kelestarian Kekayaan Yang terdapat Dalam sumber Perikanan Indonesia
15.	SKB Mentamben-Menhut No. 969.K/05/M.PE/1989 – 429/Kpts-II/1989	Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan

berkaitan dengan pengelolaan sektor-sektor sumber daya alam. Di samping itu terdapat pula berbagai peraturan yang berkait erat dengan peran serta masyarakat, seperti Peraturan Pemerintah tentang Peran Serta Masyarakat di Dalam Penataan Ruang, dan yang berkaitan dengan isu Desentralisasi seperti Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Pemerintahan Desa.

● Kelembagaan

Kajian kelembagaan tampaknya tidak dapat dipisahkan dengan kajian desentralisasi dalam pengelolaan kawasan konservasi. Agar kajiannya lebih komprehensif, maka secara mendalam kajian

kelembagaan di-inkorporasikan dengan kajian desentralisasi pengelolaan kawasan konservasi.

Aspek kelembagaan dalam pengelolaan kawasan konservasi tidak dapat dilepaskan dari institusi atau departemen yang mengelola dan membawahi masing-masing sektor sumber daya alam seperti kehutanan, pertanian ataupun pertambangan. Kendatipun demikian, peran utama pengelolaan kawasan konservasi tetap berada di bawah Departemen Kehutanan khususnya oleh Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam. Oleh karena itu kajian kelembagaan yang terdapat di sini lebih banyak melihat kelembagaan dari aspek yang lebih umum.

Tabel 2

Peraturan perundang-undangan yang mengatur secara tidak langsung konservasi

No.	Peraturan	Perihal
1.	UU No. 5 Tahun 1960	Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria
2.	UU No. 44 Tahun 1960	Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
3.	UU No. 1 Tahun 1967	Penanaman Modal Asing
4.	UU No. 11 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
5.	UU No. 6 Tahun 1968	Penanaman Modal Dalam Negeri
6.	PP No. 33 Tahun 1970	Perencanaan Hutan
7.	UU No.11 Tahun 1974	Pengairan
8.	UU No. 5 Tahun 1984	Perindustrian
9.	UU No.9 Tahun 1985	Perikanan
10.	UU No. 9 Tahun 1990	Kepariwisata
11.	UU No. 4 Tahun 1992	Pemukiman dan Perumahan
12.	UU No. 12 Tahun 1992	Sistem Budidaya Tanaman
13.	UU No. 16 Tahun 1992	Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan
14.	UU No. 15 Tahun 1997	Ketransmigrasian

● **Kompleksitas Pengelolaan dan Berbagai Surat Keputusan Bersama (SKB)**

Pola pengelolaan sumber daya alam demikian kompleks, hal ini disebabkan antara lain karena semangat pengelolaan yang dilakukan masih bersifat sektoral. Hal ini tampaknya juga sangat berpengaruh pada pengelolaan kawasan konservasi. Departemen lainnya, termasuk departemen kehutanan minus Ditjen PHPA, lebih cenderung untuk mengeksploitasi sumber daya alam dan mengabaikan perlindungannya. Kompleksitas pengelolaan tersebut menyebabkan Pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan mengenai harmonisasi kebijakan sektoral, yang diantaranya adalah Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang

Keagrariaan, dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan pekerjaan Umum, melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976.

Di dalam bagian V Inpres tersebut Perlindungan / Pengawetan Tanah, Perairan dan Lingkungan disebutkan bahwa:

1. Menteri Pertanian, Menteri Pertambangan demikian pula Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dalam melaksanakan pemberian HPH atau HPHH dan Kuasa Pertambangan atau Izin Pertambangan Daerah berkewajiban memperhatikan serta mengusahakan perlindungan / pengawetan tanah dan tata air serta sejauh mungkin mencegah terjadinya pencemaran, baik udara

maupun air, yang dapat menimbulkan gangguan bagi masyarakat sekitar.

2. Perlindungan/pengawetan tanah dan tata air serta pencemaran udara maupun air tersebut, diwajibkan juga kepada pemegang HPH dan HPHH, demikian pula Kuasa Pertambangan maupun Izin Pertambangan Daerah, dengan mencantulkannya sebagai salah satu syarat dalam Keputusan Pemberiannya.

Disamping Inpres tentang sinkronisasi tersebut, berbagai Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri lainnya adalah SKB Mendagri-Menneg PPLH tentang Instansi Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Daerah (1979). Dalam Pasal 1 SKB tersebut disebutkan bahwa Para Gubernur, Bupati dan Walikota-madya Kepala Daerah bertanggung jawab atas pengelolaan SDA dan Lingkungan Hidup Masing-masing.

Pada Tahun 1987 Pemerintah cq. Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup mengeluarkan Surat Edaran Nomor 03/SE/MENKLH/1987 tentang Prosedur Penanggulangan dan Pencemaran Lingkungan Hidup. Dalam SE ini disebutkan bahwa Penegakan Hukum dalam kasus Pencemaran dan atau Perusakan Lingkungan melibatkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan

Hidup, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian. Keterlibatan Pemda Tingkat II adalah melakukan Pengumpulan Bahan dan Keterangan (Pulbaket) tentang kebenaran pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, memperkirakan nilai kerugian, kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Bahan atau keterangan tersebut kemudian diteruskan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Kepolisian RI. Namun sayangnya sejak pertama kali dibuat, Surat Edaran tersebut tidak banyak “bergaung” dan jarang dipakai sebagai “alat” penegakan hukum.

Sementara itu SKB Nomor 969.K/05/M.PE/1989 Nomor 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi di Kawasan Hutan menyebutkan bahwa:

Usaha pertambangan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 ayat (1) dapat dilaksanakan dalam daerah cagar alam dan suaka margasatwa, taman buru, hutan lindung, hutan produksi terbatas dengan izin penggunaan kawasan oleh Menteri Kehutanan. Usaha pertambangan khusus di dalam daerah cagar alam diperlukan pertimbangan dari Menteri Negara Lingkungan Hidup dan LIPI.

Walaupun UU No. 5 Tahun 1990 melarang izin penggunaan cagar alam untuk kegiatan budidaya termasuk kegiatan pertambangan, akan tetapi aktifitas pertambangan didalam kawasan cagar alam atau taman nasional seringkali masih berlangsung. Hal tersebut Lihat daftar Surat Keputusan Bersama (SKB) kemungkinan dikarenakan SKB Nomor 969.K/05/M.PE/1989 Nomor 429/Kpts-II/1989 masih tetap berlaku dan kegiatan pertambangan pun antara lain mengacu pada kedua SKB tersebut.

● **Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 677/KPTS-II/1993**

Sebagaimana telah disinggung di dalam bahasan peraturan perundang-undangan sebelumnya, disebutkan bahwa Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehutanan terdiri dari:

1. Sekretariat Jenderal
2. Inspektorat Jenderal
3. Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan
4. Direktorat Jenderal Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan
5. Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam
6. Direktorat Jenderal Inventarisasi dan Tata Guna Lahan

7. Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, dan
8. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai dan Sumber Daya Manusia Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam terdiri dari a) Sekretariat Direktorat Jenderal, b) Direktorat Bina Program, c) Direktorat Perlindungan Hutan, d) Direktorat Bina Kawasan Pelestarian Alam, dan e) Direktorat Bina Kawasan Suaka Alam dan Konservasi Flora dan Fauna.

Sementara itu, baru di dalam Keppres No. 32 Tahun 1990 tentang Perlindungan Hutan Pemerintah membuat kebijakan yang agak berbeda dengan berbagai peraturan perundang-undangan sebelumnya – yang selalu meletakkan kekuasaan pada Menteri.

Dalam Keppres ini kewenangan penetapan wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan lindung dimiliki oleh Pemerintah Dati I. Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 di dalam Pasal 34 menyebutkan bahwa:

1. Pemerintah Dati I menetapkan wilayah-wilayah tertentu sebagaimana yang dimaksud sebagai kawasan lindung daerah masing-masing dalam suatu Peraturan Daerah Tingkat I,

Tabel 3

Kelembagaan di dalam berbagai peraturan

No.	Peraturan	Perihal	Isi/Substansi
1.	UU No. 11 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan	Pasal 29 : disebutkan bahwa tata usaha, pengawasan pekerjaan usaha pertambangan dan pengawasan hasil pertambangan dipusatkan kepada Menteri dan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah
2.	UU No. 35 Tahun 1991	Pengelolaan Sungai	sungai dikuasai oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri Kehutanan
3.	UU No. 5 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan	Pasal 17 ayat 1 : penetapan wilayah-wilayah hutan dilakukan oleh Menteri yang mengurus urusan kehutanan [waktu itu masih berada di bawah Departemen Pertanian] dengan memperhatikan rencana penggunaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah
4.	PP No. 33 Tahun 1970	Perencanaan Hutan	Menteri Pertanian wajib menyusun rencana umum untuk menentukan peruntukan, penyediaan, pengadaan dan penggunaan hutan, dimana rencana umum disusun untuk tiap-tiap daerah aliran sungai (<i>water shed</i>)
5.	PP No. 15 Tahun 1984	Pengelolaan SDA di ZEE	pasal 4 ayat 1 : Menteri Pertanian menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan menurut jenis atau kelompok jenis SDA Hayati di sebagian atau di seluruh ZEE
6.	UU No. 5 Tahun 1990	Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Pemerintah menetapkan, a) wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan, b) pola dasar pembinaan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan, dan c) pengaturan cara pemanfaatan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan
7.	UU No. 23 Tahun 1997	Pengelolaan Lingkungan Hidup	pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasikan oleh Menteri . Ketentuan mengenai tugas, wewenang dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan diatur lebih lanjut diatur dalam bentuk Keputusan Presiden

2. Dalam menetapkan kawasan lindung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pemda Tingkat I harus memperhatikan Peraturan Perundang-undangan yang Berkaitan dengan penetapan wilayah tertentu sebagai bagian kawasan lindung. [bagaimana overlapping dengan wewenang Menteri sebelumnya ?],

Kemudian di dalam Pasal 36 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II mengumumkan kawasan lindung sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 kepada masyarakat.

Kendatipun telah secara jelas memberikan kewenangan penetapan pada Pemda Dati I, persoalannya adalah UU No. 5 tahun 1990 sendiri meletakkan kewenangan penetapan tersebut di tangan Menteri. Dengan demikian *over lapping* muncul antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya.

UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa Gubernur menyelenggarakan penataan ruang wilayah Propinsi Dati I. Apabila dalam penyelenggaraan penataan ruang dimaksud terdapat hal-hal yang

tidak bisa dilesaikan di Wilayah Dati I, maka diperlukan pertimbangan dan persetujuan Menteri. Untuk Daerah Tingkat II penataan ruang dilakukan oleh Bupati/Walikota Dati II.

KAJIAN DAN EVALUASI KEBIJAKAN YANG TELAH DILAKUKAN

Kajian Kebijakan

Secara umum kebijakan dan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan kawasan konservasi. Kebijakan yang dimaksud disini diantaranya adalah UUD 1945, Ketetapan MPR dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta perundang-undangan.

Undang-undang Dasar 1945 lebih menekankan pada pemanfaatan bagi kesejahteraan masyarakat. Perhatian terhadap upaya “perlindungan” belum dikandung baik secara eksplisit maupun implisit.

Ketetapan-ketetapan MPR tentang GBHN selama ini telah memberikan arah yang cukup jelas bagi pengelolaan lingkungan hidup, termasuk pengembangan kebijakan konservasi. Pada GBHN terakhir (1988-2003) misalnya, ditekankan bahwa pembangunan lingkungan hidup diarahkan agar lingkungan hidup dapat tetap berfungsi sebagai pendukung dan penyangga ekosistem kehidupan dan terwujudnya

keseimbangan, keselarasan, dan keserasian yang dinamis antara sistem ekologi, sosial, ekonomi dan sosial budaya agar dapat menjamin pembangunan nasional yang berkelanjutan. Dalam bagian lain juga disebutkan bahwa pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*sustainable ecologically development*) ditunjukkan bagi penataan ruang, tata guna lahan, tata guna sumber daya air, laut dan pesisir serta sumber daya alam lainnya yang didukung oleh aspek sosial budaya lainnya sebagai satu kesatuan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang harmonis dan dinamis. GBHN tersebut juga memberikan perhatian terhadap peran serta masyarakat. Namun tidak disinggung kemungkinan dikembangkannya desentralisasi dalam pengelolaan kawasan konservasi. Kendatipun GBHN 1988-2003 tidak memiliki legitimasi hukum lagi, namun dari konsepsi yang dimiliki tampak bahwa perhatian terhadap lingkungan hidup sebagai pendukung dan penyangga ekosistem kehidupan cukup besar. Secara nilai, upaya mengembangkan pembangunan nasional yang berwawasan lingkungan dan memperhatikan keserasian dikembangkan juga dalam GBHN 1998-2003.

Telaahan terhadap peraturan perundang-undangan, baik peraturan yang secara langsung maupun yang tidak secara langsung mengatur tentang pengelolaan

kawasan konservasi menunjukkan adanya beberapa persoalan, yaitu:

- Terdapat dualisme kebijakan pemerintah, di satu sisi berupaya untuk melindungi kawasan-kawasan tertentu dan menetapkannya sebagai kawasan konservasi, namun di sisi lain membuka peluang kawasan-kawasan tersebut untuk dieksploitasi. Begitu pula tentang wewenang pengelolaan kawasan.
- Lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku perusak kawasan konservasi. Hal ini dapat dilihat dari aktifitas pertambangan di Taman Nasional Kutai, Kalimantan Timur, Taman Nasional Lorentz, Taman Nasional Bunaken dan sebagainya.
- Kuatnya egosektoral, terlihat dari rekomendasi dan izin yang diberikan oleh Departemen Pertambangan untuk aktifitas pertambangan, seperti di Taman Nasional Lorentz dan Taman Nasional Kutai, walaupun terdapat larangan dalam UU No. 5 Tahun 1990.
- Tidak seluruh Peraturan Perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya alam memuat aspek konservasi, karena kegiatan sektoral dapat memberikan implikasi yang cukup serius dan berdampak besar terhadap kawasan konservasi, sehingga semestinya dicantumkan.

Kajian Desentralisasi dan Peran Serta Masyarakat

Pengelolaan kawasan konservasi masih bersifat sentralistik. Kendatipun terdapat aturan umum penyerahan urusan di bidang konservasi sumber daya alam tetapi peraturan pelaksanaannya belum dikembangkan. Tampaknya pemerintah masih belum sepenuh hati untuk mengembangkan desentralisasi.

- PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan tidak membuka peluang desentralisasi sama sekali. Bahkan untuk kebakaran hutan, pencegahan dan pemadamannya masih bertumpu pada instansi-instansi kehutanan yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat
- UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDHE) misalnya, menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di bidang tersebut kepada Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Ketentuan lebih lanjut akan diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang hingga saat belum juga dibuat.

- Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, Pemerintah Daerah diberi kewenangan menetapkan kawasan lindung di dalam daerahnya masing-masing, tapi tidak untuk pengelolaannya.
- PP Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah. Kepada Kepala Daerah Tingkat I diserahkan urusan yang meliputi Pengelolaan Taman Hutan Raya dan Penataan Batas Hutan. Sementara kepada Kepala Daerah Tingkat II diserahkan urusan yang meliputi penghijauan dan konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan milik/hutan rakyat, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan kehutanan, pengelolaan hasil hutan non-kayu, perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buru, perlindungan hutan dan pelatihan ketrampilan masyarakat di bidang kehutanan.

Di sisi lain pengelolaan yang sentralistik telah mematikan potensi Pemerintah Daerah, termasuk peluang untuk mengembangkan daerahnya sesuai kebutuhan sendiri. Padahal, jika dilihat potensi dan letak kawasan konservasi itu sendiri, maka daerah akan lebih mampu mengelola kawasan

konservasi secara efektif. Disamping itu ketidakadilan dalam distribusi hasil-hasil sumber daya alam yang dilandasi oleh sistem politik yang represif dengan, menarik aset-aset lokal tersebut ke Pusat, telah memberikan hasil yang sangat tidak signifikan terhadap daerah. Sehingga tidak mengherankan munculnya tuntutan akan perimbangan keuangan Pusat-Daerah, otonomi penuh bahkan keinginan untuk berpisah dari Negara Kesatuan RI.

Selain itu, kajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan pembangunan pemerintah yang selama ini menunjukkan bahwa konsep bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat, ternyata belum mampu mensejahterakan masyarakat. Justru yang menonjol adalah penerjemahan Hak Menguasai Negara (HMN) dimana sumber daya alam yang ada seakan dimiliki secara mutlak oleh Negara. Tanah-tanah dengan status tanah adat yang banyak dikenal di Indonesia sejak zaman Kolonial Belanda seakan tidak berlaku apabila Negara menghendaki.

- UU Pokok Agraria (1960), UU Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan menyatakan bahwa Tanah adat dapat diakui sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan

kepentingan Nasional, namun pengakuan tersebut hampir tidak pernah diimplementasikan.

PP Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan mengatakan bahwa Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan penguasaan hutan. Sementara itu, di dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan.

Disinilah sebenarnya akar dari berbagai ancaman dan konflik di dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk pengelolaan kawasan konservasi. Masyarakat Adat dihilangkan akses dan kemampuannya untuk menentukan pengelolaan sumber daya alam yang terdapat di sekitar mereka.

Hal tersebut makin diperparah dengan semakin dipinggirkannya kepentingan mereka oleh pemerintah, melalui berbagai paket peraturan perundang-undangan sumber daya alam. Secara institusi, masyarakat adat telah dihapuskan dengan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah

Desa, yang menghapuskan sistem pemerintahan adat seperti Marga, Nagari ataupun bentuk-bentuk lain dan membuat unifikasi sistem pemerintahan Desa.

Sedangkan peran serta masyarakat (PSM) telah mulai disinggung di dalam berbagai kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan, sejak tahun 1967 di dalam UUPK hingga UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH). Akan tetapi pada umumnya PSM tersebut (kecuali UUPLH) bersifat semu dan menempatkan Pemerintah tetap sebagai aktor utama di dalam berbagai Per-UU-an yang tampak dari dikuncinya peran serta tersebut dengan peraturan pelaksana yang tak kunjung dibuat. Peran serta masyarakat selalu dicerminkan dalam kalimat seperti “diikutsertakan, dibina atau dikelola”. Padahal PSM bukan hanya sebatas suatu kewajiban, akan tetapi merupakan suatu prinsip dasar demokrasi berupa pemberian hak-hak fundamental masyarakat di dalam proses pembangunan. Penting juga diperhatikan bahwa peran serta masyarakat merupakan bentuk pertanggungjawaban Pemerintah kepada publik mengenai pengelolaan sumber daya alam dan kawasan konservasi.

Pada dasarnya Desentralisasi dengan pandangan secara wilayah kesatuan dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat di Dalam

Pengelolaan Kawasan Konservasi Akar dari berbagai persoalan dan konflik di dalam pengelolaan sumber daya alam adalah ketidakadilan dalam alokasi sumber daya alam itu sendiri. Kajian mengenai Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat di Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi tidak dapat dipisahkan dari peta politik pemerintahan Pusat-Daerah-Desa tersebut. Tidak dikembangkannya desentralisasi dan peran serta masyarakat, pada akhirnya menyebabkan pengelolaan kawasan konservasi menjadi tidak efektif: disatu sisi, terdapat ancaman terhadap fungsi dan keberadaan kawasan konservasi itu sendiri sebagai bagian dari pendukung kualitas ekosistem, dan di sisi lain, terhadap masyarakat adat dan masyarakat lokal kebijakan sentralistik tersebut merupakan ancaman dan menyimpan berbagai potensi konflik antara masyarakat dan Pemerintah.

P E N U T U P

Kawasan konservasi memiliki peran dan arti penting dalam kehidupan, karena ia memiliki nilai-nilai nyata dan intrinsik yang tidak terhingga: ekologi, ekonomi, sosial. Oleh karena itu, dibutuhkan pengelolaan yang baik yang diantaranya dengan menekankan desentralisasi dan peran serta masyarakat.

Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat di Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi merupakan akar dari berbagai persoalan dan konflik di dalam pengelolaan sumber daya alam. Masalah tersebut masih diperberat dengan adanya sifat ego sektoral masing-masing instansi yang berkepentingan dengan konservasi, tumpang tindih peraturan-peraturan yang mengatur konservasi dan lemahnya penegakan hukum.

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di atas, beberapa saran solusi yang perlu dilakukan, antara lain :

- o Melibatkan masyarakat lokal, LSM dan kelompok pecinta lingkungan hidup dalam pengelolaan kawasan konservasi.
- o Penyusunan kebijaksanaan yang komprehensif, terintegrasi dan tidak tumpang tindih serta berangkat dari semangat *bottom-up*.
- o Penegakan hukum secara ketat melalui masyarakat, NGO, Media massa, dan lain-lain.
- o Mengintegrasikan berbagai Konvensi Internasional yang telah diadopsi/diratifikasi yang mendukung peningkatan keberadaan, fungsi dan kualitas kawasan-kawasan konservasi yang ada – ke dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang

- terkait dengan pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan kawasan konservasi.
- o Reorganisasi dan Revitalisasi kelembagaan pengelolaan kawasan konservasi, dengan penekanan pengelolaan pada Pemerintah Daerah. Perubahan sistem dan bentuk kelembagaan yang akan mengelola harus dimungkinkan untuk dimodifikasi ataupun disempurnakan.

Terkait dengan masyarakat sekitar kawasan konservasi (*hinterland*) yang hidupnya tergantung pada hutan, dengan adanya konservasi maka sumberdaya yang dulunya bersifat “*open access*” sekarang menjadi terbatas. Oleh karena itu pembatasan hak tersebut harus diberikan kompensasi dalam bentuk lain. Dalam jangka pendek dapat dikompensasi dalam bentuk uang, kebutuhan hidup (sembako) secara langsung. Dalam jangka panjang cara ini harus dialihkan mata pencahariannya dalam

bentuk yang lain melalui bimbingan dan kontribusi lainnya. Namun demikian masyarakat sekitar kawasan konservasi juga mempunyai tanggung jawab menjaga dan memelihara hutan.

Bagi masyarakat di daerah kota (pusat) jika terjadi kerusakan pada kawasan konservasi hak-hak mereka atas udara dan air yang bersih juga terganggu. Oleh karena itu pemahaman masyarakat terhadap ekosistem harus ditumbuhkan baik melalui pendidikan formal maupun non formal. Dengan demikian mereka memahami ada hak yang dapat mereka tuntut yaitu : udara dan air yang bersih dalam jumlah yang cukup dan kewajiban yang harus ditanggung yaitu : memberi biaya kompensasi kepada masyarakat sekitar kawasan konservasi dan pemeliharaan kawasan tersebut. Tanggung jawab dapat berbentuk pajak karbon, perdagangan emisi, dan lain-lain.

DAFTAR PUSTAKA

Agenda 21 Indonesia Kantor LH, 1997

Ateng Syafrudin

1996 *Butir-butir gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang layak* Sebuah tanda mata 70 tahun Prof, DR. H. Ateng Syafrudin S.H. PT. Citra Aditya Bakti.

Biodiversity and Development Conserving Biodiversity, National Academy Press, 1997

Biro Perencanaan Departemen Kehutanan

1996 *Statistik Kehutanan Indonesia 1994/1995* , Jakarta

Charles Viktor Barber, Suraya Afiff, Agus Purnomo

1997 *Meluruskan Arah Pelestarian keanekaragaman Hayati dan Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia Jakarta,

Christa Nooy

2001 *Conservation Strategies in Indonesia Principles, Policies and People*, Netherlands.

Eggi Sudjana dan Latief Burhan

2004 *Upaya penyamaan Persepsi Kesadaran dan Pentaatan terhadap pencegahan masalah lingkungan hidup*, CIDES

Ford Foundation.

2003 *Zaman Baru Kehutanan Indonesia*. FKKM, Fak. Kehutanan UGM.

GBHN 1998 Pabelan Jayakarta, 1998

Ismail Husin

1986 *Penerapan Asas tugas pembantuan untuk mendorong Desentralisasi Pemerintahan*, Pidato Wisuda IIP,

Koesnadi Hardjasoemantri

1997 *Konservasi sumber Daya alam hayati dan Ekosistemnya Hukum Perlindungan lingkungan*, UGM Press.

M. Suparmoko

1997 *Ekonomi Sumber daya alam dan lingkungan* (Edisi 2) B PFE Yogyakarta,

Paper Program Penelitian dan Pengembangan Antropologi Ekologi UI

1995 *Laporan Perkembangan Kajian Peraturan PerUU-an tentang Hak dan Akses Masyarakat lokal pada sumber Daya Hutan*.

Paper Seminar Desentralisasi dan Pembangunan Daerah

1997 *Otonomi dan Pembangunan Daerah suatu tinjauan dari segi kemampuan pendapatan Daerah*, Kumpulan.

Papers The World Bank

1993 *Decentralization in Developing Countries*.

Paper Workshop

1998 *Developing Partnerships to Conserve the Leuser Ecosystem*, 21 April

Robert K. Yin

1997 *Studi Kasus* (Desain dan Metode). PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta,

2001 *Upaya Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam pengelolaan Lingkungan Melalui sistem Pengelolaan Pengaduan dan penyelesaian sengketa lingkungan Pengaduan Masyarakat dan penyelesaian Sengketa lingkungan*, ICEL

*) **Gatiningsih** adalah Dosen IPDN