PN-ACE-908
101312

Task Order No 806
Contract No PCE-I-00-96-00002-00

Report

Laws and Policies Pertaining to the Management of Conservation Areas in Indonesia Towards Decentralization and Community Empowerment

Prepared By
Sulaiman N Sembiring

1999

For
United States Agency for International Development/Indonesia

Environmental Policy and Institutional Strengthening Indefinite Quantity Contract (EPIQ)
Partners International Resources Group, Winrock International,
and Harvard Institute for International Development

Subcontractors PADCO, Management Systems International, and Development Alternatives Inc

Collaborating Institutions Center for Naval Analysis Corporation, Conservation International, KNB Engineering and Applied Sciences Inc Keller-Bliesner Engineering Resource Management International Inc
Tellus Institute Urban Institute, and World Resources Institute

Ucapan Terima Kasih

Pada akhirnya *Alhamdulillah* studi tentang Pengembangan Desentralisasi dan Peran Serta masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi ini dapat diselesaikan Banyak pihak telah memberikan bantuan baik berupa inisiatif dorongan dan ikut secara aktif memberikan tanggapan masukan dan perbaikan telah membuka pandangan kami secra lebih luas dan mempengaruhi kedalaman dari studi mengenai pengelolaan kawasan konservasi yang memberikan tekanan pada sapek desentralisasi dan peran serta masyarakat ini

Untuk itu dengan kerendahan hati Tim Peneliti mengucapkan terima kasih yang tiada terhingga kepada banyak pihak khususnya inisiatif yang datang dari NRM Program untuk melakukan kerjasama penelitian kepada kami Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia/*Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL)

Terima kasih juga kami ucapkan khususnya kepada Reed Merril dan Elfian Effendi dari EPIQ/NRM Program Timothy H Brown Jim Tarrant dan Laurel Heydir yang juga NRM Program Bapak Waladi (PHPA) Bapak Ir Agus Sriyanto (PHPA) Prof Dr Ir Hasanu Simon Bapak Abdul Bari Ibu Setijati Sastrapradja Ibu Dr Ir Suhartini Tjakrarini Bapak Ir Toga Sialagan Bang Martua Sirait (ICRAF) Sdr Ir Wibowo A Djatmiko (LATIN) Sedarita Ginting S H (YLBHI) M Amin (LBH Palembang) Rikardo Simarmata S H (ELSAM)

Terhadap berbagai masukan tertulis yang dikirimkan oleh Ibu Prof Dr Tjok Sri Astiti S H (UNUD) Niel Makinudin (PLASMA Kaltim) Myrna A Safitri (P3AEUI) dan Bapak Asep Warlan Yusuf S H M H (FH-Unpar Bandung), kami ucapkan terima kasih Besar sekali manfaat dari berbagai masukan-masukan tersebut

Terakhir kami juga mengucapkan terima kasih kepada Mas Achmad Santosa S H LL M sebagai penanggung jawab dari studi ini yang telah memberikan banyak dukungan dan masukan dan kepada para kolega kami di ICEL serta banyak pihak yang tentunya tidak dapat kami sebutkan satu persatu

Harapan kami bahwa hasil studi ini dapat bermanfaat sebagai bagian dari masukan terhadap *policy reform* di dalam pengelolaan kawasan konservasi khususnya dan kemaslahatan masyarakat terutama yang berada di sekitar kawasan konservasi pada umumnya

Wassalam

Sulaiman N Sembiring

Penanggung Jawab

- Mas Achmad Santosa S H LL M

Tim Peneliti

- Sulaiman N Sembiring, S H (Kordinator Peneliti)
- Firsty Husbani S H (Peneliti)
- Ari Muhammad Arif, S H (Asisten Peneliti)
- Feby Ivalerina K ,S H (Asisten Peneliti)
- Fathi Hanif S H (Asisten Peneliti)

Masalah

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 dieksplotasi 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[1]

Seiring dengan pertambahan 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

[1] Biro Perencanaan Departemen Kehutanan Statistik Kehutanan Indonesia 1996/1997

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 sebagai 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[2]

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 sebaran 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 ?

Studi Pencegahan dan Penaggulangan Kebakaran Hutan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia 1997/1998

5

Laporan penelitian tentang *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat* yang dilakukan oleh Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia/ *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL) ini, yang didukung *oleh Natural Resource Management 2* (NRM2) bermaksud untuk mengkaji kebijakan dan hukum terkini yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi Penekanan utama ditujukan untuk melihat sejauhmana semangat desentralisasi dan peran serta masyarakat - - sebagai prasyararat penting yang seharusnya ada dalam pengelolaan kawasan konservasi dijadikan sebagai bagian dari kebijakan yang ada, dalam kaitannya dengan berbagai tantangan yang ada, baik saat ini maupun dimasa yang akan datang

Untuk menjawab beberapa pertanyaan tersebut di atas maka telah dilakukan, 1) pengumpulan data kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara langsung maupun tidak langsung kawasan konservasi 2) telaahan mengenai berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan tersebut dan sejauh mana harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan dan peraturan dikembangkan serta, sebagai fokus utama 3) sejauh mana kebijakan yang ada mendorong upaya pengelolaan melalui desentralisasi dan pelibatan masyarakat

Disamping ketiga aktifitas tersebut juga telah dilakukan diskusi terbatas dengan beberapa *stakeholders* wawancara dengan beberapa kalangan yang terlibat banyak dalam kegiatan konservasi dari berbagai latar belakang, termasuk dengan meminta masukan tertulis pada beberapa lembaga maupun perorangan yang diketahui secara *intens* bergiat dan terlibat dalam pengelolaan sumber daya alam bersama masyarakat Untuk mempermudah memberikan gambaran tentang studi ini hampir keseluruhan dari *stakeholders* yang dimintakan masukannya dikirimkan draft hasil penelitian awal

Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi

Kebijakan

Secara umum kebijakan dan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan kawasan konservasi Oleh karena kawasan konservasi merupakan bagian dari sumber daya alam maka kebijakan dan hukum konservasi pun pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan dan hukum pengelolaan sumber daya alam

Sebagaimana diketahui bahwa sebenarnya peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari kebijakan pemerintah Namun dalam hal ini kebijakan diartikan dalam arti sempit, yaitu kebijakan yang masih harus dijabarkan terlebih dahulu di dalam berbagai peraturan perundang-undangan Kebijakan yang dimaksud disini diantaranya adalah UUD 1945 Ketetapan MPR dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ataupun pernyataan pejabat negara

Undang-undang Dasar 1945 lebih menekankan pada pemanfaatan bagi kesejahteraan masyarakat Perhatian terhadap upaya 'perlindungan' belum dikandung baik secara eksplisit maupun implisit UUD 1945 menyebutkan bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat

Sementara itu melalui Tap MPR kemudian ditetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berisikan konsepsi dan arah pembangunan GBHN kemudian dijabarkan oleh Pemerintah dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahun atau REPELITA

Ketetapan-ketetapan MPR tentang GBHN selama beberapa periode telah memberikan arah yang cukup jelas bagi pengelolaan lingkungan hidup, termasuk pengembangan kebijakan konservasi Apa yang terdapat di dalam GBHN terakhir (1988-2003) misalnya menekankan 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*) ditujukan 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 vang 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 menyusul dibubarkannya Pemerintahan Suharto pada Bulan Mei 1998, yang dengan sendirinya GBHN tersebut juga tidak lagi berlaku namun dari konsepsi yang dimiliki tampak bahwa perhatian terhadap lingkungan hidup sebagai pendukung dan penyangga eksositem kehidupan cukup besar *Secara nilai*, upaya untuk mengembangkan pembangunan nasional yang berwawasan lingkungan dan memperhatikan keserasian telah dikembangkan di dalam GBHN 1998-2003

Namun kajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan pembangunan pemerintah selama ini menunjukkan bahwa konsepsi bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat belum mampu mensejahterakan masyarakat Justru yang paling 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 menjadi hapus apabila Negara menghendaki Hal ini dapat dilihat di dalam UU Pokok Agraria (1960) UU Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan yang menyatakan bahwa Tanah adat dapat diakui sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional namun pengakuan tersebut hampir tidak pernah terjadi Peraturan Pemerintah

Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan bahkan dengan tegas 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

Secara lebih nyata -- dalam kaitannya dengan pengelolaan kawasan konservasi HMN diterjemahkan sebagai hak negara untuk mengambil tanah adat atau tanah milik masyarakat yang kemudian ditetapkan sebagai kawasan lindung Hal ini misalnya terjadi di beberapa kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan konservasi seperti di Haruku Maluku, dan di Taman Nasional Bukit Tiga Puluh, Riau Bahkan di Haruku yang telah ditetapkan Pemerintah sebagai hutan lindung tapi muncul aktivitas pertambangan Sampai saat ini masih menjadi konflik antara masyarakat di satu sisi dengan Pemerintah dan perusahaan di sisi lain

Sidang Istimewa MPR (SI MPR) yang berlangsung pada bulan Nopember 1998 menghasilkan beberapa Ketetapan, yang diantaranya adalah tentang **Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia**[3]

Di dalam Tap MPR No XV/1998 tersebut disebutkan bahwa Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dimana penyelenggaraan tersebut dilaksanakan dengan prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah

Di dalam pasal 5, ditekankan bahwa Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan Hal ini tentunya termasuk pengelolaan kawasan konservasi Tap MPR No XV/1998 tersebut menunjukkan suatu kesadaran mengenai Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam Hendaknya departemen terkait tidak lagi menterjemahkan pengelolaan sumber daya alam berdasarkan kepentingan atau ego sektoral masing-masing Dalam upaya mempercepat realisasi Otonomi Daerah tersebut sudah saatnya instansi terkait melakukan koordinasi untuk menyamakan visi dan persepsi

[3] Tap MPR RI Nomor XU/MPR/1998 Naskah lengkap lihat lampiran

Peraturan Perundang Undangan
Telaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berjumlah cukup besar sekitar 157 peraturan -- baik peraturan yang secara langsung mengatur tentang pengelolaan kawasan konservasi maupun yang tidak secara langsung mengatur namun berkaitan -- menunjukkan adanya beberapa persoalan yaitu *Pertama* tidak adanya istilah yang baku terhadap kawasan yang dilindungi Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, menggunakan istilah Kawasan Lindung Sementara itu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Havati dan Ekosistemnya (KSDHE) cenderung menggunakan istilah konservasi Direktorat yang memiliki tanggungjawab perlindungan sumber daya alam misalnya menggunakan istilah Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (Ditjen PHPA), kendatipun sehari-hari mereka menggunakan istilah konservasi dan bukan perlindungan atau pelestarian Baru-baru ini, melalui Keppres No 192 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen sebagaiman telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 144 Tahun 1998 Pemerintah menggunakan nama baru untuk Ditjen PHPA yaitu Direktorat Jenderal Perlindungan dan Konservasi Alam Perbedaan istilah ini tentu saja dapat memberikan konsekuensi hukum tertentu

Kedua adanya *dualisme* kebijakan pemerintah yang 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 Hal ini dapat ditemukan di dalam PP No 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, di dalam Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan di dalam SKB Menteri Pertambangan dan Menteri Kehutanan Nomor 969 K/08/MPE/1989 dan Nomor 492/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi Dalam Kawasan Hutan yang hingga kini masih berlaku SKB dua Menteri tersebut bahkan menegaskan bahwa di Kawasan Cagar Alam dapat dilakukan kegiatan pertambangan termasuk di dalam kawasan yang akan ditetapkan sebagai Taman Nasional Jika sebelumnya telah ada kegiatan tambang, maka kawasan tambang tersebut dikeluarkan dari penetapan taman nasional Padahal UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang KSDHE secara tegas menyebutkan bahwa di dalam Cagar Alam dan Taman Nasional tidak dibolehkan adanya kegiatan budi daya, yaitu kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan Cagar Alam maupun Taman Nasional Semestinya rujukan utama aturan mengenai kawasan konservasi adalah UU KSDHE karena berdasarkan hierarki UU merupakan aturan yang paling tinggi Apabila terdapat peraturan yang saling bertentangan maka yang dijadikan acuan dan berlaku adalah UU

Ketiga adalah lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap pelaku perusak kawasan-kawasan konservasi Berbagai aktifitas yang nyata-nyata mengancam atau bahkan telah merusak kawasan konservasi seringkali tidak dikenakan peringatan ataupun sanksi yang tegas Hal ini dapat dilihat dari aktifitas pertambangan di Taman Nasional Kutai Kalimantan Timur Taman Nasional Lorentz (sebelumnya Cagar Alam) Taman Nasional Bunaken dan sebagainya

Keempat kuatnya egosektoral, yang terlihat dari rekomendasi dan ijin yang diberikan oleh Departemen Pertambangan untuk aktifitas pertambangan baik di Taman Nasional Lorentz maupun Taman Nasional Kutai kendatipun UU No 5 Tahun 1990 melarang

Dengan adanya kebijakan yang mendua penggunaan istilah yang tidak baku lemahnya penegakan hukum dan begitu kuatnya egosektoral maka jelas ada *persoalan mendasar* di dalam kebijakan besar pengelolaan sumber daya alam kita Persoalan mendasar tersebut adalah tidak adanya visi dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk visi pengelolaan kawasan konservasi

Disinilah kelihatan adanya *gap* antara *konsepsi yang bagus* di dalam GBHN atau UU KSDHE dengan *tidak adanya* impelementasi yang konkrit *Das sein* tersebut ternyata tidak tampak di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada Bahkan sebaliknya berbagai peraturan dibuat menqua atau justru mendukung upaya eksploitasi kawasan konservasi yang semestinya dijaga kelestariannya

Desentralisasi 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 Di sisi lain pengelolaan yang sentralistik telah mematikan potensi Pemerintah Daerah --termasuk peluangnya untuk mengembangkan daerah sesuai kebutuhan dan keinginan sendiri dan tidak adanya hak dasar masyarakat untuk mengelola sumber daya alam yang terdapat disekitar mereka

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 Berbagai propinsi yang kaya akan sumber daya alam seperti Kalimantan Timur, Aceh, Riau, ataupun Irian Jaya justru merupakan daerah-daerah yang miskin dan pembangunan daerahnya paling tertinggal Sehingga tidak mengherankan munculnya tuntutan akan perimbangan keuangan Pusat-Daerah otonomi penuh bahkan keinginan untuk berpisah dari Negara Kesatuan RI Di sisi lain pengakuan dan hak-hak masyarakat adat terhadap sumber daya alam tidak lagi mereka peroleh dan semakin dipinggirkan 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

Kajian mengenai Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat di Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi tidak dapat dipisahkan dari peta politik pemerintahan Pusat-Daerah-Desa tersebut Oleh karena pada dasarnya Kawasan Konservasi tidak dapat dilepaskan dari pengelolaan sumber daya alam pada umumnya

Sebagaimana halnya dengan pengelolaan sumber daya alam -- selain tambang Galian C seperti pasir batu dan sebagainya kebijakan pengelolaan kawasan konservasi pada umumnya masih bersifat sentralistik Dengan perkataan lain pengelolaan kawasan konservasi masih dilakukan dari pusat Kendatipun terdapat aturan umum penyerahan urusan di bidang konservasi sumber daya alam tetapi peraturan pelaksananya belum dikembangkan

Dari kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada pemerintah masih tampak setengah hati untuk mengembangkan desentralisasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya 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 Namun delapan (8) tahun UU KSDHE berjalan Peraturan Pelaksana tersebut belum juga dibuat

Sementara itu Peraturan Pemerintah 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 seperti Kanwil Kehutanan Dinas Kehutanan Unit Perum Perhutani dan Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Departemen Kehutanan Demikian juga halnya dengan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk menetapkan suatu kawasan sebagai kawasan lindung di dalam daerahnya masing-masing tapi tidak untuk pengelolaannya

Pada Tahun 1998 Pemerintah meluncurkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah Di dalam PP ini disebutkan bahwa Kepada Kepala Daerah Tingkat I diserahkan urusan Pemerintah yang meliputi Pengelolaan Taman Hutan Raya dan Penataan Batas Hutan Sementara itu kepada Kepala Daerah Tingkat II diserahkan urusan Pemerintah 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

Terdapat beberapa catatan yang dapat diberikan terhadap PP No 62 Tahun 1998 tersebut yaitu 1) PP tersebut adalah turunan atau aturan tindak lanjut dari UU kehutanan dan bukan dari UU No 5 Tahun 1990 tentang KSDHE 2) PP tersebut juga memuat bidang-bidang tertentu yang merupakan bagian dari pengelolaan kawasan konservasi untuk diserahkan kepada Pemerintah Daerah namun tidak kawasan seperti Taman Nasional Cagar Alam dan sebagainya, 3) Desentralisasi pengusahaan hutan yang banyak dituntut oleh banyak pihak yang seharusnya dimuat di dalam PP ini justru tidak tercantum

Pertanyaannya adalah bagaimana mungkin pemerintah pusat mampu mengelola kawasan konservasi yang demikian luas yang mencakup 16 2 juta hektar kawasan konservasi darat dan 3 2 juta hektar kawasan konservasi laut Berbagai data empirik menunjukkan bahwa pengelolaan yang sentralistik tersebut mengalami banyak hambatan Oleh karena itu pengelolaan kawasan-kawasan konservasi oleh Pemerintah Daerah yang cenderung lebih memahami wilayahnya berada dekat dengan objek konservasi itu sendiri lebih memungkinkan untuk melakukan secara lebih baik Namun demikian terdapat dua persyaratan penting apabila pengelolaan kawasan konservasi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dapat berjalan dengan baik yakni sekaligus dengan memberikan Daerah kewenangan untuk mengelola pengusahaan hutan serta melibatkan masyarakat lokal a au adat dan memposisikan mereka secara kemitraan

Di sisi lain pengembangan Peran Serta Masyarakat di dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi juga belum mendapat perhatian yang serius dari pemerintah Dari berbagai peraturan yang ada -- yang mencantumkan peran serta -- tampak bahwa pemerintah belum memahami apa esensi dari peran serta masyarakat itu sendiri Berbagai pasal tentang peran serta seringkali menyebutkan peran serta dalam bentuk yang tidak langsung seperti *maka rakyat diikutsertakan* atau konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya *merupakan tanggungjawab dan kewajiban pemerintah dan masyarakat* atau pemerintah menumbuhkan dan meningkatkan *sadar konservasi* sumber daya alam hayati dan ekosistemnya *di kalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan* (Ps 37 ayat 2 UU No 5 Tanun 1990)

Berbagai peraturan perundang-undangan yang memuat peran serta masyarakat kecuali UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menunjukkan -- bahwa peran serta masyarakat itu tidak penting masyarakat bahkan dilihat sebagai bagian yang tidak mengerti tentang pengelolaan sumber daya alam termasuk konservasi sehingga disebutkan bahwa peran serta tersebut akan ditumbuhkan dan ditingkatkan melalui pendidikan dan penyuluhan Padahal tidak ada yang dapat membantah bahwa justru masyarakat Adat Dayak masyarakat Adat Haruku, dan berbagai masyarakat adat lainnya di berbagai wilayah di Indonesia dikenal secara turun-temurun memiliki konsepsi konservasi yang luar biasa dan menerapkannya

Diakomodirnya peran serta masyarakat adalah suatu keniscayaan Dengan luasnya sebaran kawasan konservasi, terbatasnya institusi pengelola dan sumber daya manusia serta dana yang minim, adalah tidak mungkin pengelolaan kawasan konservasi tanpa peran serta masyarakat dapat berjalan dengan baik

Upaya meletakkan pola hubungan pemerintah dengan masyarakat dalam bentuk kemitraan akan menguntungkan semua pihak baik pemerintah masyarakat ataupun kawasan konservasi itu sendiri Bagi masyarakat adat atau lokal, keterlibatan dalam pengelolaan kawasan konservasi bukan dilihat semata-mata sebagai sebuah tugas akan tetapi didorong oleh motivasi dan rasa memiliki dimana mereka merasa adalah bagian dari hutan atau kawasan konservasi itu sendiri Beberapa faktor yang mendukung

efektifnya pengelolaan kawasan konservasi dengan dilibatkannya masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat (LSM) adalah 1) kedekatan masyarakat dengan kawasan konservasi 2) adanya faktor kepentingan baik secara historis sosial-religi ekologi maupun ekonomi dan 3) komitmen dan kepedulian (seperti yang ditunjukkan oleh LSM maupun kelompok pecinta lingkungan hidup)

Salah satu contoh peran penting keterlibatan masyarakat adalah dalam kasus kebakaran hutan 1997-1998 yang terakhir dimana posko-posko didirikan yang melibatkan lembaga swadaya masyarakat organisasi masyarakat dan masyarakat umum Sebaliknya sebagaimana yang dilaporkan di dalam buku Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia Dampak Faktor dan Evaluasi menunjukkan betapa pemerintah ternyata memiliki keterbatasan dalam menanggulangi bencana skala besar Hal ini dibuktikan dengan lumpuhnya mekanisme kerja yang mengatur hubungan antara instansi dalam usaha penanggulangan dan pemadaman di tingkat Pusat maupun Daerah[4]

Rekomendasi Arah dan Agenda Reformasi Pengelolaan Kawasan Konservasi

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

Namun demikian berbagai hal yang sangat mendasar dan prinsip haruslah diperbaharui (*reform*) Arah dan Agenda Reformasi Pengelolaan Kawasan Konservasi harus meliputi hal-hal yang bersifat mendasar dengan mengembangkan sebuah visi Dari visilah kemudian dikembangkan misi-misi yang nantinya diterjemahkan ke dalam berbagai perangkat kebijakan dan peraturan perundang-undangan

Visi

Melihat berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi maka visi pengelolaan kawasan konservasi selama ini belum jelas dan utuh Dengan kata lain tidak ada visi yang satu termasuk di kalangan Pemerintah sendiri Hal tersebut tampak dari semangat konservasi yang seringkali tidak berdaya menghadapi kekuatan eksploitasi atau utilisasi sumber daya alam Berbagai dalih untuk mengeksploitasi kawasan konservasi selalu dicari yang diantaranya menyebutkan bahwa sumber daya tersebut sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi

Oleh karena itu Visi tersebut harus dikembangkan untuk dipahami oleh seluruh *stakeholders* khususnya departemen sektoral yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam Idealnya visi tersebut merupakan visi pengelolaan sumber daya alam Indonesia Visi yang ditawarkan adalah Pengelolaan sumber daya alam yang adil

---

[4] Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia Dampak Faktor dan Evaluasi Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia *United Nations Development Programme* (UNDP) September 1998 Jilid I

demokratis dan berbasiskan kerakyatan berdasarkan pelestarian ekosistem[5] Visi pengelolaan sumber daya alam tersebut adalah juga menjadi visi dari pengelolaan kawasan konservasi

Misi

Berangkat dari visi tersebut maka perlu dikembangkan misi-misi dari pengelolaan sumber daya alam termasuk pengelolaan kawasan konservasi di dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan Adapun misi yang dapat dimasukkan diantaranya adalah

1. Mewujudkan pengelolaan sumber daya alam – termasuk kawasan konservasi yang adil transparan dan dilaksanakan secara bertanggung jawab dan konsekuen
2. Memberdayakan pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan konservasi kelestarian dan ekonomi
3. **Mewujudkan desentralisasi – dimana kewenangan berada di tangan Pemerintah Daerah, sejak dari perencanaan, penunjukan, penataan, penetapan pelaksanaan, monitoring dan evaluasi pembiayaan termasuk pengambilan dan penentuan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi yang tetap dikordinasikan dengan Pemerintah Pusat**
4. **Menempatkan peran serta dan akses masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi**
5. Mengembangkan mekanisme pengakuan atas hak-hak masyarakat terhadap wilayah hutan baik hak pribadi maupun kolektif dan memberdayakan institusi lokal untuk memperkuat ekonomi rakyat dan pengelolaan kawasan konservasi
6. Dikembangkannya pengelolaan kawasan konservasi yang mengkombinasikan manajemen dan teknik-teknik modern dengan konsep pola dan teknik-teknik tradisional berdasarkan karakteristik wilayah setempat
7. Terwujudnya sistem dan penegakan hukum yang adil konsisten dan terintegrasi dalam upaya pengelolaan kawasan konservasi

Visi dan Misi itulah kemudian yang harus dijadikan sebagai acuan di dalam pengembangan berbagai perangkat kebijakan dan peraturan perundang-undangan dan institusi pengelolaan sumber daya alam yang termasuk di dalamnya pengelolaan kawasan konservasi

Pengembangan kebijakan sendiri harus bersifat dari bawah ke atas *(bottom up)* berdasarkan karakteristik lokal dan berangkat dari kepentingan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat Sementara itu fungsi Pemerintah Pusat hanyalah bersifat sebagai fasilitator Pengembangan dan pembuatan kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus mengarah pada pendekatan dan proses yang demokratis yaitu terbuka dapat diakses oleh masyarakat, memberi peluang peran serta masyarakat dari tahap

---

[5] Visi ini sejalan dengan visi Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) tentang pengelolaan hutan Demikian juga halnya dengan misi Lihat Zaman Baru Kehutanan Indonesia FKKM 1998

perencanaan pelaksanaan *monitoring* hingga evaluasi Proses tersebut juga harus menekankan diterapkan adanya prinsip-prinsip akuntabilitas

Dengan demikian kebijakan-kebijakan dan peraturan perundang-undangan dimasa yang akan datang diharapkan dapat mengakomodir kepentingan masyarakat setempat disamping itu juga harus komprehensif terintegrasi konsisten serta tidak tumpang tindih baik kebijakan dan peraturan yang bersifat vertikal maupun yang bersifat horizontal

Agenda

Jika melihat agenda formal yang ada Pemerintah harus sesegera mungkin membuat peraturan perundang-undangan tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam nasional yang dimandatkan oleh Ketetapan MPR No XV Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Untuk mendapatkan produk perundang-undangan yang *legitimate* proses pembuatan UU tersebut hendaklah dilakukan secara transparan dan dengan membuka koridor peran serta masyarakat

Sejalan dengan mandat Tap MPR tersebut diatas suatu agenda yang jelas perlu dikembangkan Sebagai usulan agenda *reformasi* kebijakan dan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan kawasan konservasi[6] diantaranya adalah

1 Meletakkan visi dasar pengelolaan kawasan konservasi (yang mestinya sama dengan visi pengelolaan sumber daya alam)

2 Mensosialisasikan pentingnya konservasi dan pengembangan pengelolaan kawasan konservasi kepada berbagai kalangan Akan tetapi disisi lain juga harus dikembangkan kebijakan yang seimbang terhadap akses masyarakat terhadap kawasan sumber daya alam termasuk kawasan konservasi

3 Menginventarisir seluruh kebijakan yang terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi, yang tersebar di berbagai departemen sektoral maupun di Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II secara bersama-sama antara pemerintah dengan *stakeholder* lainnya yang selama ini diketahui *concern* dan memberikan perhatian terhadap isu dan pengelolaan kawasan konservasi serta mengerti persoalan lapangan (Peneliti LSM Konsultan Pakar dan Institusi Lokal) dan tentunya Pemerintah Daerah sendiri Berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan tersebut kemudian dianalisis dan dikaji ulang untuk diperbaiki dirubah atau digantikan dengan peraturan baru yang berangkat dan sesuai dengan visi

[6] Agenda tersebut masih harus dielaborasi dan dibuat sesuai dengan perencanaan yang feasible serta dibagi di dalam beberapa tahap Tahap tahap tersebut bisa dalam bentuk tahap jangka pendek jangka menengah dan jangka panjang Departemen Kehutanan dan Perkebunan misalnya telah membagi agenda reformasi sektor kehutanan dan Perkebunan ke dalam *Resque Recovery dan Sustainability*

dan misi khususnya pengembangan desentralisasi dan peran serta masyarakat Kebijakan yang dibuat haruslah komprehensif terintegrasi dan tidak tumpang tindih serta berangkat dari semangat *bottom-up Hasil studi ini dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan awal untuk melihat betapa kompleksnya permasalahannya kebijakan yang ada dan mengapa mendesaknya perubahan mendasar harus dilakukan*

4 Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 harus disempurnakan dengan memasukkan beberapa *aturan prinsip* dimana kebijakan pengelolaan kawasan konservasi harus memberikan ruang pada keterlibatan Pemerintah Daerah secara lebih substantif dan peran Pemerintah Pusat diarahkan sebagai fasilitator Prinsip lain yang harus diakomodir adalah peran serta masyarakat yang *genuine* akses informasi pengakuan dan jaminan atas hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal pengakuan dan penghargaan terhadap institusi-institusi lokal dan pelibatan institusi tersebut di dalam pengelolaan kawasan konservasi serta penegakan hukum

5 Menetapkan istilah yang baku dalam kaitannya dengan kawasan lindung atau kawasan konservasi Dalam hal ini kami mengusulkan digunakannya istilah kawasan konservasi yang telah sesuai dengan istilah yang digunakan oleh Undang-undang No 5 Tahun 1990 tentang Keanekaragaman Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan Keppres No 192 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1998 tentang Kedudukan Tugas Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen sebagaiman telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 144 Tahun 1998

6 Kebijakan yang dimuat di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara dan agenda-agenda Pemerintah dibuat secara terbuka memihak kepentingan rakyat dan harus dilaksanakan secara konsisten dan bukan sekedar statemen politik (*political statement*) akan tetapi harus dapat diwujudkan sebagai statemen hukum (*legal statement*) yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum

7 Berbagai peraturan seperti Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan (28 Tahun 1985) Keppres Pengelolaan Kawasan Lindung (32/90) Surat Keputusan Bersama tentang Kegiatan Pertambangan di dalam Kawasan Hutan dan berbagai peraturan lainnya harus disinkronkan dengan UU No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDH) Berbagai perbedaan dan pertentangan yang ada harus mengacu pada UU yang lebih tinggi dalam hal ini UU KSDH

8 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

9 Memetakan berbagai konflik dan potensi konflik yang terdapat di berbagai kawasan konservasi baik konflik kebijakan konflik kelembagaan maupun program-program serta implementasinya untuk kemudian dilihat latar belakang dan akar dari setiap permasalahan potensi dan penyebab konflik pengembangan penyelesaian konflik secara damai dan mencari solusi-solusi yang dapat diterima semua pihak dan mendukung upaya perlindungan kawasan konservasi itu sendiri

10 Melakukan upaya-upaya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang secara sengaja merusak kawasan konservasi melalui praktek-paktek kolusi korupsi dan nepotisme dengan cara membuat kebijakan yang bertentangan dengan tujuan dari pengelolaan kawasan konservasi itu sendiri

11 Dibentuknya Undang-undang Sumber Daya Alam (UU SDA) sebagai undang-undang payung dalam pengelolaan sumber daya alam UU SDA tersebut pada intinya mengatur tentang 1) prinsip-prinsip pengelolaan konservasi yang adil demokratis dan ditujukan untuk kemakmuran rakyat 2) Pengelolaan dilakukan oleh daerah dan dengan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai peran serta masyarakat 3) dan dengan menekankan pentingnya aspek konservasi Aspek lain yang juga sangat mendasar dan perlu dimasukkan adalah penekanan harmonisasi dan sinkronisasi berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam yang seimbang Undang-undang Sumber Daya Alam kemudian ditetapkan sebagai undang-undang payung yang harus dijadikan sebagai kebijakan payung (utama) di dalam pengembangan kebijakan dan perundang-undangan sektoral yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam

12 Disamping itu UU SDA juga mengatur aspek kelembagaan yang mengatur tentang kelembagaan pusat daerah dan dimasukkannya institusi lokal sebagai salah satu lembaga mitra yang memiliki peran kunci Penekanan kewenangan pengelolaan sumber daya alam terletak pada Pemerintah Daerah dengan pengembangan koordinasi antar departemen pusat-daerah dan antara satu daerah dengan daerah lainnya

13 Alternatif lain disamping pembuatan UU SDA adalah dikeluarkannya semacam Dekrit Presiden atau Tap MPR yang memuat semacam perintah pengembangan kebijakan pengelolaan sumber daya alam Dekrit atau Tap MPR tersebut berisikan visi dan misi yang harus ditindaklanjuti oleh Departemen Sektoral Dekrit Presiden maupun Tap MPR tersebut harus menunjukkan adanya *sense of urgency* dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk yang mengancam keberadaan kawasan-kawasan konservasi

14 Mengintegrasikan berbagai Konvensi Internasional yang telah diadopsi/diratifikasi yang cenderung 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

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

Indonesia is a country rich in natural resources and biological diversity However this biological and natural wealth will vanish if the country is unable to integrate the need for environmental conservation with the demand for economic growth This report examines one aspect of this development problem namely Indonesian policy and law related to protected area management

The US Agency for International Development s Natural Resources Management Program/EPIQ (NRM Program/EPIQ) commissioned the Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) to undertake this study in August 1998 The purpose of the study is to serve as the basis for recommendations to the Government of Indonesia for new regulations for decentralized and participatory protected area management To complete this study ICEL (1) reviewed polices and regulations that directly and indirectly affect protected areas (2) analyzed the development of these policies and (3) studied the impact of such policies on decentralization and community involvement ICEL involved multiple and diverse stakeholders throughout this process by conducting individual and group interviews holding a variety of meetings and soliciting written and oral reviews of drafts prior to the report s completion

Indonesia contains 16 2 million hectares of land area and 3 2 million hectares of coastal and marine areas[1] designated for protection in the form of nature reserves wildlife reserves national parks natural recreation parks game reserves and grand [historic] forest parks This conservation estate is under increasing direct and indirect pressure from population and economic growth exploitative industries (e g , timber mining and mineral extraction) land clearing hunting and illegal resource extraction, wasteful and destructive management practices and forest fires [2]

The Indonesian government has come under criticism for its policies that legitimize excessive natural resource use and extraction at the expense of conservation and protected area management In response the government blames the inadequate management of protected areas on their geographic size and scope and the relative lack of human and financial resources In fact institutional flaws are to blame as well The Department of Forestry and Estate Crops maintains an organizational mandate for the exploitation of areas surrounding protected areas Further the administration of protected areas is overly centralized with the corollary holding true that there is lack of participation on the part of local governments communities and other stakeholders

The NRM Program/EPIQ addresses three issues how to properly manage protected areas, whether the current system of protected area management is appropriate and/or sufficient, and how existing government polices support or detract from the sustainable management of

---

[1] *Statistics of Indonesian Forestry 1996 1997* Bureau of Planning of the Ministry of Forestry

[2] The fires of 1997-1998 for example destroyed over 627 000 hectares of forestland while the fires of 1983 destroyed 496 000 hectares of protected forests *Study on Forest Fire Prevention and Protection 1997-1998* Ministry of the Environment

protected areas This report focuses on the third question in particular addressing how decentralization and increased community involvement can be institutionalized in policy law and regulation as a necessary condition for sustainable natural resources management

POLICIES LAWS, AND REGULATIONS ON THE MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS

Policies laws and regulations are integrally related to the management of protected areas and natural resources In Indonesia the highest law of the land is the Constitution of 1945, or the *Undang Undang Dasar* (UUD 1945) Subordinate to the Constitution are the *Undang Undang* (UU) or Basic Laws or Acts passed by the House of Representatives followed by Government Regulations (*Peraturan Pemerintah*) Presidential Decrees (*Keputusan President* or KEPPRES) and Ministerial Decrees (*Surat Keputusan* or SK) The highest policy statements of Indonesian government are codified by the People s Consultative Assembly (MPR) which meets every five years Specific stipulations are known as *Ketetepan MPR* (TAP MPR) The MPR also makes broad State Policy Guidelines or *Garis-Garis Besar Haluan Negara* (GBHN) that outline the main objectives and priorities for the subsequent five-year development plans

Policy

The UUD 1945 discusses natural resources in terms of social welfare rather than in terms of protection or conservation Specifically the Constitution states that the country s earth water and natural riches contained therein are to be administered by the government and shall be used for the benefit of the Indonesian people However the TAP MPR and GBHN of recent years have become clearer in their statements regarding conservation of natural resources and protected area management The GBHN of 1998-2003 promotes environmentally sustainable development that is development that sustains natural and functioning ecosystems while still allowing for economic opportunity and national growth This GBHN also discusses community involvement and the fair allocation of land water and maritime resources (It should be noted however that this GBHN does not address decentralization in the management of protected areas) When President Suharto stepped aside in May 1998 GBHN 1998-2003 became null and void Nevertheless the concepts of environmental conservation and sustainable development were introduced and are expected to remain part of government policy

Based on the UU 1945 and recent GBHN one would expect that natural resources would be managed for the benefit of the people however the reality is that not *all* people benefit This principally derives from a conflict between the concepts of *hak menguasai negara* (HMN) and *tanah adat* Literally translated as ' rights to own the country,' HMN allows for the practice of eminent domain by the Government, while *tanah adat* translates as "traditional land ' Indonesian laws such as the Land Ownership Act (*UU Pokok Agraria*) Forestry Act (*UU Pokok Kehutanan*) and Mining Act (*UU Pokok Pertambangan*) all give precedence to HMN over *tanah adat*

For example Regulation 21 of 1970 discusses use rights to forest resources The regulation states that legal indigenous people have the right to collect forest products provided they do not disturb the operation of production concessions However no cases exist where indigenous

rights have been given precedence over production forestry Similarly under the principle of HMN local land has been appropriated for the creation of protected areas in the provinces of Maluku and Riau

In terms of decentralization the special assembly of the MPR in November 1998 specifically passed TAP MPR XV for the Structuring of Regional Autonomy Managing and Delegating the Fair Use of Natural Resources and Promoting Equitable Allocation of Finances Between National and Regional Authorities Article 5 of this TAP MPR says that regional governments are responsible for sustainable environmental management Article 5 also directs government agencies to look beyond their sectoral interests and coordinate in the management of natural resources

Laws and Regulations

Approximately 157 regulations directly or indirectly relate to Protected Area Management In addition to the above mentioned Acts on Land Ownership Forestry and Mining the single most important law on protected area management in Indonesia is the 1990 Act on the Conservation of Biodiversity and Natural Ecosystems (UU 5/1990) A review of these regulations identifies four problems

1) There are no standardized terms for protected area The lack of a standard set of terms is not trivial for this prevents clear implementation of policy For example some decrees and laws refer to *protection* while others refer to *preservation* two words with different connotations (Some would say that even the principal agency responsible for protected area management is misnamed Those would argue that this agency the Directorate General for Forest Protection and Nature Conservation, or *Perlindungan Hutan dan Pelastarian Alam* (PHPA) focuses more on preservation than protection Thus, by Presidential Decree the PHPA has been renamed the Directorate General for Nature Protection and Preservation or *Perlindungan dan Konservasi Alam* (PKA))

2) Different regulations allow contradictory actions in the sustainable management of protected areas For example the Biodiversity Conservation Act forbids production forestry and mining within national parks and strict nature reserves Various regulations reinforce this prohibition (i e Regulation 28/1985 on Forest Protection, and KEPPRES 32/1990 on Protected Area Management) However, the Minister of Forestry and the Minster of Mining have issued joint decrees that allow mining within strict nature reserves and national parks in direct violation of higher law

3) Both the enforcement of regulations and the consequences for violating regulations are weak Mining illegal logging fishery dynamiting and protected area boundary violation occurs throughout the country s protected area system, yet these activities go unpunished

4) Regulations promote sectoral interests rather than coordinated resource management As seen above the Department of Mines and Energy is able to grant concessions within national parks in contradiction to regulations for park protection

In total the existence of many regulations related to protected area management belies the fact that a gap exists between the concept of protection and its implementation

Decentralization and Community Empowerment in Protected Area Management

Protected areas management in Indonesia involves a struggle between central government and provincial and local governments for management rights and the attendant benefits of natural resources In fact local communities saw their existing government structures abolished with the passing of the Local Government Act of 1979 reinforcing the *centralization* of resource control rather than *decentralization* With all the benefits of natural resources flowing toward the center it is therefore unsurprising when provinces such as East Kalimantan Aceh Riau and Irian Java speak of autonomy or independence for they see no return flow of their natural resource wealth

While the government often discusses moves toward decentralization there still seems to be a gap between statement and implementation as demonstrated in the following

1) The Biodiversity Conservation Act of 1990 states that to achieve sustainable environment management the central government shall devolve responsibilities to provincial authorities Yet in the subsequent eight years no regulations have been made to actualize the law

2) Regulation 28/1985 on Forest Protection specifically reserves management authority over protected areas for the central government s Department of Forestry and Estate Crops and its regional and local offices One puzzling consequence of this is that the national government rather than provincial or local governments is responsible for forest fire prevention and suppression

3) KEPPRES 32/1990 on Protected Area Management allows provincial governments to designate areas for protection but then gives these governments no management authority

4) KEPPRES 62/1998 on the Partial Delegation of Government Authority over Forests actually gave numerous responsibilities to district-level or *kabupaten* authorities including border demarcation watershed conservation natural silk production bee keeping management of traditional community protected forests management of non-timber forest product collection wildlife management and the implementation of forestry extension and community education programs There are three points of note about this decree (1) it was made under the Forestry Law rather than the Biodiversity Conservation Act of 1990 (2) it discusses decentralization of *natural resource management* and not the decentralization of authority over the country s formally gazetted *protected areas* and (3) it makes no reference to granting regional authority over entrepreneurial or production activities within forests

5) The Environmental Management Act of 1997 (UU 23/1997) seems to deny the knowledge base of indigenous peoples instead of seeking to build on this cultural resource

With a protected area system as large and dispersed as Indonesia s it would be beneficial for provincial governments to have greater control over their resources for they more closely see the

costs and benefits of management decisions Logically in receiving greater authority from the center provincial governments must apply this principle to themselves and seek to further devolve responsibilities to local communities and indigenous peoples However there are very few laws or regulations in Indonesia offering specific guidance in community empowerment for protected area management Rather we see general statements in the Biodiversity Conservation Act saying the people should be involved that 'both the government and the people are responsible for biodiversity conservation and that the government shall help raise conservation awareness of the people

Considering the dearth of human financial technical and institutional resources in a country like Indonesia devolution of authority community involvement and multi-stakeholder participatory management seems the only sensible option If given adequate property rights local communities in partnership with non-government organizations can indeed manage protected areas They directly realize many of the costs and benefits of protected area management have stronger economic and cultural interests in local conservation and have better knowledge of local ecosystems

A VISION MISSION AND AGENDA FOR REFORMING PROTECTED AREA MANAGEMENT IN INDONESIA

Vision

Existing Indonesian policy and law presents no inherent or integrated vision for protected area management Seemingly exploitative use for economic growth takes precedence over sustainable environmental management An integrated vision is needed, one that allows for democratic participatory multi-stakeholder protected area management based on sustainable principles [4]

Mission

The mission proposed here is to develop clear policies and strong regulations for protected area management including

- Establishment of policies for democratic and transparent natural resource management both within and beyond protected areas
- Establishment of policies that allow for the integration and balancing of environmental conservation and sustainable economic development

---

[3] A fine example of this occurred during the forest fires of 1997-1998 when many local communities and NGOs did more to stop the fires than the central and provincial governments See *Forest Land Burning in Indonesia Impacts Causes and Evaluation (Book I)* September 1998 Ministry of the Environment and UNDP

[4] This vision is in accord with the FKKM s (Communication Forum on Community Forestry) statement in *Zaman Baru Kehutanan Indonesia* (New Era for Indonesian Forestry)

- Promotion of decentralization such that authority and the accrual of costs and benefits adheres to provincial level governments with the central government playing a coordinating role

- Empowerment of local communities and institutions so that they are partners in protected area management

- Recognition of individual and communal rights of local and indigenous peoples

- Development of an integrated, just and consistent system of laws for protected area management and adequate enforcement of these laws

If these policies are to be successful they must be developed in a bottom-up fashion recognizing that local characteristics and the needs of local communities and provincial governments will vary across Indonesia The development of policy should also be democratic and participatory adhering to the principles of transparency and accountability The role of the central government should not be to make such policy but to ensure that it has horizontal and vertical consistency

Agenda

The authors of this report conclude the government should develop policy and regulation in accord with TAP MPR XV of 1998 decentralizing natural resources management in Indonesia Below is a proposed agenda of reform as it relates to protected area management [2]

1) Establish a clear vision for protected area management in accord with a broader vision for the management of all natural resources

2) Use a multi-stakeholder process for protected areas management and ensure active involvement of local people

3) As part of a multi-stakeholder process inventory review, and analyze protected area management policies at the provincial level *(DPRD Tingkat I)* and sub-provincial levels *(DPRD Tingkat II)* making use of NGOs researchers and outside experts to propose policy and regulatory reform

4) Revise the Biodiversity Conservation Act of 1990 so that it (a) clearly defines the authority of provincial government in protected area management, and (b) strongly promotes the participation and partnership of local communities and institutions

5) Standardize the terms related to protected area *(kawasan lindung)* and preserved area *(kawasan konservasi)* so that they are in accord with concept of ' conservation" as expressed in the Biodiversity Act of 1990

[2] This agenda would be detailed and tailored according to the needs of different agencies

6) Open for public review and comment all official statements of government policy (GBHN) Such statements should be executed consistently as legal statements of policy rather than political interpretations of policy

7) Revise subsidiary regulations and decrees to accord with the highest statement of law on protected area management in Indonesia the Biodiversity Conservation Act of 1990 Specifically revise Government Regulation 28 of 1985 on Preserved Forests Presidential Decree 32 of 1990 on Protected Area Management and the Joint Ministerial Decree on Mining Operations Inside Protected Forests

8) Strengthen the institutional and organization capacity of provincial level agencies responsible for protected area management

9) Use alternative dispute resolution techniques including participatory mapping to resolve conflicts over protected area management (e g conflicts between agencies or conflicts between communities)

10) Practice strict law enforcement particularly as it applies to the practices of corruption collusion and nepotism

11) Develop an overarching Natural Resources Management Act that (a) promotes community based natural resource management (b) places principal management authority at the provincial level (c) institutionalizes environmentally sustainable development (d) harmonizes and integrates subsidiary policies and regulations and (e) promotes both vertical and horizontal coordination between government agencies

12) Promote either a TAP MPR or Presidential Decree on natural resources management that emphasizes the urgency of protecting Indonesia s conservation estate and that outlines a vision and mission for sectoral line agencies

13) Integrate those relevant international conventions which have been adopted or ratified into national policies and regulations for natural resources and protected area management

REPORT ORGANIZATION

This study is written in Bahasa Indonesia and consists of an Executive Summary and the main report Chapter One describes protected area management issues within the larger context of Indonesia s sustainable development the analytical methodology for the study and the assumptions behind ICEL s recommendations Chapter Two discusses in detail the policies and laws directly and indirectly affecting protected area management Chapter Three focuses on decentralization and community participation for protected area management and Chapter Four lays out a vision mission and agenda for action We have included appendices with a definition of technical terms bibliography a list of organizations participating in the completion of the study, a list of protected areas visited and a list of relevant laws regulations and decrees related to protected area management

DAFTAR ISI

		Hal
Ucapan Terima Kasih		
Tim Peneliti		
Ringkasan Eksekutif		i
Executive Summary		xv
Daftar Isi		xxiii
Daftar Tabel		xxiv
BAB I	**Pendahuluan**	1
	1.1 Latar belakang	1
	1.2 Asumsi dasar	7
	1.3 Tujuan Studi	8
	1.4 Manfaat Studi	9
	1.5 Metodologi	9
BAB II	**Hukum dan Kebijakan pengelolaan Kawasan Konservasi**	13
	2.1 Kebijakan	14
	2.2 Peraturan Perundang-undangan	17
	2.2.1 Peraturan Perundang-undangan yang mengatur secara langsung Pengelolaan Kawasan Konservasi	17
	2.2.2 Peraturan terkait yang mengatur secara tidak langsung pengelolaan Kawasan Konservasi	39
	2.3 Kelembagaan	51
BAB III	**Prinsip Desentralisasi dan Peran Serta Masyarakat di dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi**	57
	3.1 Desentralisasi dalam Pengelolaan Kawasan Konservas	58
	3.2 Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi	81
	3.3 Akses masyarakat lokal/adat terhadap Kawasan Konservasi	103
BAB IV	**Kesimpulan Arah dan Agenda Reformasi Pengelolaan Kawasan Konservasi**	109
Lampiran		
▪ Daftar Istilah		117
▪ Daftar Bacaan		121
▪ Peta Wilayah Konservasi		125
▪ Daftar Kawasan Konservasi		127
▪ Daftar Peraturan		131
▪ Analisis Hukum PP No 62 Tahun 1998		149
▪ Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah		149
▪ Ketetapan MPR No XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia		161

25

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Peraturan Perundang-undangan yang mengatur secara langsung konservasi
Tabel 2 Pengaturan tentang Kegiatan Pertambangan dalam Kawasan Hutan
Tabel 3 Daftar Kawasan Lindung
Tabel 4 Kegiatan yang dapat dan dilarang dilakukan di dalam kawasan lindung
Tabel 5 Kegiatan yang dapat dan dilarang dilakukan di dalam kawasan konservasi
Tabel 6 Institusi yang terkait dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi
Tabel 7 Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang desentralisasi dalam pengelolaan kawasan Konservasi
Tabel 8 Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Peran Serta Masyarakat dalam pengelolaan kawasan Konservasi

PENGEMBANGAN DESENTRALISASI DAN PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

A protection strategy which alienates local communities is unjust to them and disrespectful of their fundamental rights as also short sighted for wildlife conservation
Ashish Kothari[1]

BAB I
PENDAHULUAN

1 1 Latar Belakang

Indonesia termasuk sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam Anugerah tersebut diantaranya terdiri dari kekayaan hutan produksi yang mencapai 71 8 juta ha potensi perikanan laut sebesar 6 7 juta ton per tahun dan tembaga sebesar 40 3 miliar pounds[2] Demikian juga dengan berbagai potensi tambang lainnya seperti emas minyak dan gas bumi serta berbagai sumber-sumber daya alam lain yang jumlahnya cukup besar di Indonesia

Disamping itu Indonesia juga dikenal sebagai pemilik spesies terbesar di dunia yaitu 17 % dari seluruh spesies yang terdapat di muka bumi kendatipun luas wilayahnya hanya 1 3 % dari wilayah dunia Diperkirakan Indonesia memiliki 11 % dari spesies tumbuhan berbunga yang sudah diketahui 12 % binatang menyusui 15 % amfibi dan reptilia 17 % jenis burung dan sekitar 37 % jenis-jenis ikan yang ada di dunia[3]

---

[1] Ashish Kothari Neena Signh Saloni Suri *People & Protected Areas Sage Publications* New Delhi India
[2] Econit Advisory Group Pengelolaan Sumber Daya Alam Non-migas Terabaikannya Kepentingan Rakyat Indonesia 1996
[3] Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan UNESCO 1992

Kekayaan tersebut suatu ketika tentu saja akan punah atau habis jika pengelolaannya tidak dilakukan secara bijaksana dan berkelanjutan Pengelolaan yang berkelanjutan diantaranya adalah melalui pengembangan kebijakan konservasi

Dari luas wilayah Indonesia sekitar 191 juta ha diantaranya adalah daratan 317 ha lautan dan zona ekonomi ekslusif (ZEE) sekitar 473 ha Dari seluruh kawasan daratan terdapat 303 kawasan konservasi yang luasnya sekitar 16 2 juta ha[4] Sementara itu untuk kawasan laut luasnya tercatat sekitar 3 2 juta ha yang terdiri dari 31 unit kawasan konservasi[5]

Peraturan perundang-undangan yang ada *tidak* memuat definisi mengenai kawasan konservasi Oleh karena itu definisi yang digunakan di sini bukanlah definisi hukum (*legal meaning*) [6] Adapun pengertian kawasan konservasi yang ditemukan di dalam literatur yang ada namun digunakan oleh Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Departemen Kehutanan adalah *kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan suaka alam kawasan pelestarian alam taman buru dan hutan lindung* [7] Sementara itu istilah-istilah yang dikenal adalah kawasan lindung Kawasan konservasi yang dimaksudkan oleh tim peneliti ditarik dalam arti yang luas yaitu kawasan dimana konservasi sumber daya alam hayati dilakukan

Pengembangan kawasan konservasi ditujukan untuk mengusahakan kelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia Oleh karenanya keberadaan fungsi-fungsi keanekaragaman hayati tersebut sangatlah penting Kawasan Ekosistem Leuser dan Taman Nasional Kutai misalnya di yakini sebagai paru-paru dunia yang memberikan kontribusi sangat besar dalam produksi oksigen Bahkan pentingnya perlindungan kawasan konservasi telah menggugah masyarakat dunia untuk menyelamatkan kawasan-kawasan konservasi sebagai Situs Warisan Dunia (*World Heritage Site*) dimana Indonesia telah memiliki 3 kawasan Taman Nasional dengan status Situs Warisan Dunia[8]

Namun kawasan-kawasan konservasi tersebut saat ini tengah berada dalam ancaman kerusakan penurunan mutu dan upaya-upaya eksploitasi Ancaman terhadap kawasan-kawasan konservasi disamping muncul dari sebab-sebab alam, juga diakibatkan aktivitas

---

[4] DFIS 1990 Reppprot 1990MOF/FAO 1991 sebagaimana dikutip dalam Keanekaragaman Hayati di Indonesia 1994

[5] Biro Perencanaan Departemen Kehutanan Statistik Kehutanan Indonesia 1996/1997

[6] Dalam studi ini pengertian kawasan konservasi *tidak* akan dipertentangkan dengan pengertian kawasan lindung yang terdapat di dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 dan kawasan-kawasan yang dimaksud di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 yang telah diadopsi juga oleh Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Kep 39/MENLH /8/1996 Tim peneliti tidak bermaksud untuk menimbulkan persoalan definisi kawasan Sebaliknya untuk menghindarkan adanya pengertian yang berbeda beda perlu kiranya untuk membuat definisi yang jelas atau terdiri dari kawasan-kawasan apa sajakah kawasan konservasi sebaiknya

[7] Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Kawasan Pelestarian Alam Taman Buru dan Hutan Lindung Direktoral Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Departemen Kehutanan Desember 1996 Hal 3

[8] Tiga Situs Warisan Dunia tersebut adalah Taman Nasional Ujung Kulon Taman Nasional Komodo dan Taman Nasional Lorentz

manusia Kerusakan atau punahnya keanekaragaman hayati yang disebabkan oleh beberapa penyebab (Mc Neely et Al 1990 Soule 1991) yaitu perusakan langsung konservasi lahan eksploitasi berlebihan populasi pemungutan secara langsung populasi spesies secara berlebihan dan pengenalan spesies eksotik Disamping itu tekanan-tekanan yang muncul baik secara langsung ataupun tidak langsung atas aktivitas manusia dapat menyebabkan musnahnya keragaman hayati[9]

Di Indonesia kerusakan berbagai keanekaragaman hayati antara lain muncul akibat aktivitas perusahaan-perusahaan tambang pengusaha perkebunan maupun pengusaha HPH yang berusaha menerobos kawasan-kawasan konservasi yang diduga memiliki sumber daya alam hutan ataupun tambang yang terdapat di dalam kawasan konservasi yang ada Kendatipun untuk kawasan seperti Cagar Alam dan Taman Nasional sudah dilarang adanya kegiatan eksploitasi akan tetapi upaya-upaya untuk melakukan eksploitasi tidak pernah berkurang

Disamping itu penyerobotan kawasan konservasi seringkali juga dilakukan oleh pengusaha yang wilayah konsesinya berbatasan atau berdekatan dengan kawasan konservasi dengan coba merambah hingga ke kawasan hutan lindung Demikian pula pembukaan lahan atau pembersihan lahan dengan membakar yang dilakukan secara tidak hati-hati telah menyebabkan sejumlah kawasan lindung turut terbakar dan musnah dimakan api Kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1983 di Kalimantan Timur telah memusnahkan hutan lindung seluas 304 000 hektar cagar alam dan suaka margasatwa 192 000 hektar Kebakaran hutan kemudian seolah menjadi bencana tahunan yang selalu menimbulkan banyak kerugian[10] termasuk terganggunya jadwal penerbangan tabrakan kapal di laut dan masalah asap yang melanda negara-negara tetangga

Namun demikian tidak sedikit pula pihak-pihak yang didukung oleh peralatan yang canggih secara ilegal berani melakukan eksploitasi kayu di hutan lindung ataupun penangkapan ikan dan melakukan aktivitas lainnya di wilayah-wilayah perairan konservasi yang ternyata merusak berbagai terumbu karang

Ancaman lain yang tidak kalah besar dampaknya terhadap keberadaan kawasan konservasi muncul dari masyarakat sekitar hutan Ancaman tersebut berupa pengambilan kayu, pembukaan lahan ataupun perburuan liar Apabila upaya para pengusaha besar

---

[9] McNeely J A K R Miller W V Reid R A Mittermeier and T B Werner Consrving the World s Bilogical Diversity sebagaimana dikutip dalam Conserving Biodiversity A Research Agenda for Development Agencies Report of apanel of the Board on Science and Technology for International Development US National Research Council National Academy Press Washington D C 1992 Lihat juga Keanekaragaman Hayati Indonesia Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup bekerjasama dengan UNDP 1992

[10] Kebakaran hutan terbesar di Indonesia terjadi pada tahun 1983 yang menyebabkan rusaknya 3 6 juta hektar hutan yang luasnya sama dengan 56 kali luas negara Singapura Kerugian itu sendiri ternyata mencapai 9 054 milyat dollar AS yang mencakup kayu hutan alam kayu hutan rawa kerusakan hasil hutan non-kayu dan biaya rehabilitasi Menurut Hess sebagaimana dikutip oleh Haerumann 1997) Kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997/1998 ternyata juga cukup besar mencapai 627 280 lahan termasuk 260 000 hektar lahan gambut di Kalimantan Tengah (Pangestu 1997) Bahasan yang komprehensif lihat Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Dampak Faktor dan Evaluasi Jilid 1 September 1998 Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia *United Nations Development Programme* (UNDP)

untuk melakukan eskploitasi kawasan-kawasan konservasi ataupun aktivitas pembukaan lahan secara tidak bertanggung jawab dilatarbelakangi oleh keinginan mendapatkan keuntungan secara mudah maka upaya masyarakat sekitar hutan lebih didasarkan oleh motivasi pemenuhan kebutuhan sehari-hari

Melihat berbagai kebijakan yang ada konsepsi perlindungan dan pelestarian merupakan kebijakan yang inheren dan telah ada dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk kebijakan perlindungan keanekaragaman hayati yang sebenarnya telah ada bahkan sejak jaman pemerintahan kolonial Belanda Terdapat beberapa aturan seperti Undang-undang Pemangkuan Hutan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura (*Reglement op het beheer en de exploitatie der houtbossen op Java en Madoera*) pada tahun 1865 *Reglement* 1874 1897 1913 dan ordonantie hutan 1927 Pada intinya disamping pengaturan tentang eksploitasi hutan berbagai reglement di bidang kehutanan tersebut mengatur tentang peremajaan alam pengamanan hutan dan pelestariannya, termasuk ketentuan pidana bagi perusak hutan Pada tahun 1931 Pemerintah Kolonial Belanda juga mengeluarkan Undang-undang Perlindungan Binatang-binatang Liar (*Dierenbeschermings Ordonantie*) yang berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia[11]

Pemerintahan Orde Baru[12] mengembangkan kebijakan perlindungan sumber daya alam (hutan) secara umum di dalam UUPK khususnya tentang Perlindungan Hutan yang juga mengatur perburuan satwa liar Ketentuan Perlindungan Hutan ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan pada tahun 1985 Ke bijakan tersebut kemudian disusul dengan kebijakan lainnya seperti UU No 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup[13] Keputusan Presiden No 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU KSDH) Undang-undang KSDH merupakan Undang-undang turunan dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982[14]

Dalam struktur pemerintahan pengelolaan kawasan pelestarian alam berada di bawah payung Departemen Kehutanan dan Perkebunan yaitu Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam terdiri dari a) Sekretariat Direktorat Jenderal, b) Direktorat Bina Program c) Direktoral Perlindungan Hutan d) Direktoral Bina Kawasan Pelestarian Alam dan e) Direktorat Bina Kawasan Suaka Alam dan Konservasi Flora Fauna[15]

---

[11] Lebih jauh lihat Koesnadi Hardjasoemantri Hukum Perlindungan Lingkungan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Gajahmada University Press 1993 dan Salim H S Dasar-dasar Kehutanan Sinar Grafika 1997

[12] Orde Baru digunakan sebagai istilah untuk era Pemerintahan Paska Pemerintahan Sukarno yang berkuasa sejak tahun 1945 sampai dengan Tahun 1965 Era Orde Baru dimulai sejak tahun 1966 dengan naiknya Suharto ke tampuk kekuasaan RI

[13] Yang telah dicabut dan diganti dengan UU No 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

[14] Undang undang No 4 Tahun 1982 sejak awal dimaksudkan sebagai undang undang payung (*Umbrella Act*) dan diharapkan sebagai acuan undang undang lain atau menelurkan berbagai peraturan lain berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup termasuk mengenai konservasi

[15] Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts II/1993 Lebih lanjut lihat bahasan mengenai institusi

Disamping PHPA terdapat juga keterlibatan berbagai instansi dan departemen yang juga terkait dengan kawasan pelestarian alam

Berbagai program dikembangkan oleh Direktorat Jenderal Pelestarian Alam dan Perlindungan Hutan (Ditjen PHPA) sehubungan dengan kegiatan konservasi, yang secara umum menyangkut perencanaan pengorganisasian, pelaksanaan dan pemantauan dan evaluasi Pengelolaan termasuk di dalamnya pemantapan kawasan penyusunan rencana pengelolaan, pembangunan sarana dan prasarana, potensi kawasan, perlindungan dan pengamanan kawasan, kegiatan penelitian dan pendidikan, pengelolaan wisata alam hingga pengembangan integrasi dan koordinasi[16]

Namun demikian berbagai kebijakan produk hukum kelembagaan maupun program-program yang ada ternyata tidak menunjukkan atau memberikan hasil yang signifikan berupa terlindunginya berbagai kawasan konservasi beserta berbagai keanekaragaman hayati yang ada di dalamnya Apalagi harapan untuk meningkatkan – baik secara kualitas maupun kuantitas berbagai spesies yang ada

Upaya pemerintah untuk mengantisipasi berbagai tindakan perusakan atau eksploitasi di kawasan-kawasan konservasi tampaknya belum optimal dan tidak mampu mencegah laju perusakan ataupun upaya eksploitasi berbagai keanekaragaman hayati Pemerintah tampaknya menghadapi kesulitan untuk melaksanakan upaya-upaya konservasi, yang disebabkan oleh

1 Luasnya cakupan kawasan konservasi, dari Leuser di Aceh di bagian barat Indonesia hingga Lorentz di wilayah bagian timur Indonesia,
2 Minimnya dana konservasi,
3 Terbatasnya sumber daya manusia yang tersedia, baik dari sudut kuantitas maupun kualitas
4 Kuatnya *ego* departemen sektoral (seperti Departemen Pertambangan atau Departemen Pertanian) untuk melakukan eksploitasi di kawasan konservasi, yang memunculkan konflik inter departemen, disamping *intra* departemen kehutanan sendiri dan
5 Lemahnya penegakan hukum

Penyebab lainnya, yang justru memperparah keberadaan berbagai kawasan konservasi maupun sumber daya alam yang ada adalah pola pengelolaan sumber daya alam yang sentralistik atau terpusat dan tidak dikembangkannya peran serta masyarakat

Berbagai kalangan berpendapat bahwa pengelolaan sumber daya alam tidak dapat lagi menggunakan pola-pola sentralistik, akan tetapi harus dirubah menjadi pengelolaan yang menempatkan daerah sebagai pelaku utama Hal ini didasarkan pada kenyataannya bahwa sumber daya alam tersebut berada di daerah dan tentunya pemerintah daerahlah yang paling realistis untuk mengelola, termasuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya alam yang dieksploitasi dari wilayah daerah mereka Oleh karena itu arah dari

[16] Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Kawasan Pelestarian Alam Taman Buru dan Hutan Lindung Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam 1996

pengembangan kebijakan dan hukum harus mengembangkan pendekatan lain/ melaksanakan kebijakan desentralisasi secara konsisten Demikian juga halnya dengan koridor peran serta masyarakat

Beberapa hal yang mendorong efisiensi pembangunan melalui desentralisasi misalnya dapat dilihat dari beberapa kenyataan bahwa, a) Pemerintah Daerah lebih mengetahui keadaan daerahnya sehingga mereka dapat merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya secara lebih baik dari Pemerintah Pusat, b) jika ada masalah akan cepat diatasi karena Pemerintah Daerah akan lebih cepat dan mudah mengetahui dan, c) jumlah masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah jauh lebih sedikit karena hanya menyangkut masalah mereka sendiri dibanding Pemerintah Pusat[17]

Di sisi lain pintu peran serta masyarakat yang selama ini tertutup, ataupun jika ada, masih sebatas peran serta yang semu tidak dapat lagi dipertahankan namun harus dijalankan secara konsisten dan dengan sebenar-benarnya (*genuine*) Dengan keterlibatan masyarakat terdapat berbagai keuntungan dalam pengelolaan sumber daya alam (termasuk kawasan konservasi) karena masyarakat secara nyata tinggal disekitar kantong-kantong sumber daya alam tersebut Bahkan untuk kalangan masyarakat tertentu seperti masyarakat adat hutan mengandung muatan religi bagi mereka Peningkatan keterlibatan masyarakat untuk menjaga kawasan-kawasan konservasi sangat memungkinkan Tinggal bagaimana pengaturan dan jaminan akses masyarakat terhadap sumber daya alam dikembangkan

Tuntutan terhadap penguatan daerah terhadap pengelolaan sumber daya alam dan pengembangan Peran Serta Masyarakat yang lebih setara tersebut sebenarnya bukan hal yang baru Namun tatanan politik yang ada selama ini tidak memberi ruang berkembangnya dua prinsip mendasar tersebut Rezim orde baru secara sistematis justru menenggelamkan potensi daerah dan keberadaan masyarakat dan institusi lokal untuk mengelola sumber daya alam melalui berbagai paket undang-undang sumber daya alam maupun melalui Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Pemerintahan Desa Kenyataannya patron pembangunan yang menekankan pendekatan bias pusat dan mengeliminir peran serta masyarakat tersebut telah menciptakan kesenjangan yang luar biasa dalam pembangunan maupun pendapatan antara pusat dan daerah[18]

Oleh karena itu bagaimana mungkin pemerintah daerah dapat mengelola kawasan konservasi atau peningkatan kualitas lingkungan hidup apabila pendapatan dan pendanaan yang ada sangat terbatas Demikian juga halnya dengan masyarakat yang

---

[17] Bahasan lebih lanjut lihat Ratnawati Tanggapan atas Makalah Otonomi daerah dan Pembangunan Daerah Suatu Tinjauan dari Segi Kemampuan Pendapatan Daerah Dalam Seminar Sehari Desentralisasi dan Pembangunan Daerah Yogyakarta 22 Juni 1987

[18] Tuntutan daerah yang didasarkan pada kesenjangan pembangunan dan pendapatan tersebut tidak lagi sekedar suara masyarakat ataupun lembaga swadaya masyarakat akan tetapi secara terbuka menjadi suara Gubernur Kepala Daerah sebagaimana yang disampaikan Gubernur Irian Jaya Freddy Numberi agar Pemda Irja memperoleh 70% dari pengelolaan hasil bumi Irja Riau menuntut 10% dari keuntungan Caltex dan 20% dari Pertamina Sementara itu mendesak adanya pengaturan kembali setoran pajak yang sangat tidak adil Kompas 10 Sptember 1998

tinggal disekitar ataupun di dalam hutan, karena politik pengembangan kawasan konservasi sendiri tidak selalu mengandung maksud yang sebenarnya yaitu untuk meningkatkan kualitas keanekaragaman hayati dan ekosistemnya Bahkan beberapa kebijakan lebih ditunjukan untuk memotong akses masyarakat – baik masyarakat lokal maupun masyakat adat – terhadap sumber daya alam termasuk hutan[19] Kebijakan yang ada seringkali memberi ketidakpastian akan status dan keberadaan masyarakat adat[20]

Akibat minimnya perhatian pemerintah daerah dan masyarakat terhadap kualitas kawasan konservasi dikhawatirkan akan menimbulkan akibat yang lebih fatal pada keberadaan dan fungsi dari kawasan dan berbagai keanekaragaman hayati yang terdapat di dalamnya

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut di atas maka Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia/*Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL) dengan *dukungan Natural Resources Management Program* (NRM Program) merekomendasikan suatu pendekatan pengelolaan kawasan konservasi yang lebih bertumpu pada daerah dan mengembangkan peran serta masyarakat yang *genuine* melalui pendekatan kebijakan dan hukum yang sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat Diharapkan dengan munculnya landasan hukum yang kondusif implementasi desentralisasi dan peran serta masyarakat akan menjadi nyata Pada akhirnya tujuan untuk meningkatkan keberadaan dan kualitas sumber daya alam dan hayati beserta ekosistemnya dapat tercapai[21]

1 2 Asumsi-asumsi dasar yang menjadi landasan dalam analisis ini adalah

1 Rentannya keberadaan kawasan konservasi dari kerusakan perubahan ekosistem dan kepunahan keanekaragaman hayati disebabkan oleh 2 faktor utama yaitu faktor alam dan manusia Akan tetapi faktor yang mendorong pada perubahan maupun kerusakan tersebut lebih disebabkan oleh aktivitas manusia

2 Pola pengelolaan sumber daya alam yang terpusat dan tidak memberi ruang peran serta masyarakat secara adil dan setara, ternyata tidak mampu melindungi kawasan konservasi beserta keanekaragaman hayati yang ada di dalamnya, yang kebetulan terdapat dan tersebar di wilayah yang sangat luas

3 Kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur desentralisasi tetap memberi tekanan pada peran pemerintah pusat dan bukan pada daerah dan peran serta masyarakat yang dikembangkan lebih merupakan peran serta masyarakat yang semu (setengan hati) Secara institusi peran Ditjen PHPA menjadi sangat terbatas

---

[19] Keppres No 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan LIndung

[20] Berbagai peraturan seperti UUPA (1969) atau UUPK (1967) misalnya menyebutkan bahwa keberadaan masyarakat adat atau tanah tanah ulayat tetap diakui sepanjang tidak bertentangan dengan undang undang

[21] Namun penting untuk digarisbawahi bahwa pengelolaan kawasan konservasi tidak semata mata bergantung pada perangkat hukum dan kebijakan akan tetapi harus didukung juga oleh aspek-aspek lain diantaranya seperti pemerintahan yang bersih pengelolaan yang transparan dan penegakan hukum yang konsisten

yang diikuti pula oleh kuatnya ego departemen sektoral yang berkeinginan melakukan ekploitasi sumber daya alam di dalam kawasan konservasi

4 Tidak adanya rasa kepedulian terhadap keberadaan fungsi dan nilai yang terkandung pada keanekaragaman hayati dan ekosistemnya di kalangan pemerintah dan pengusaha serta masyarakat luas dan sebaliknya hanya melihat potensi sumber daya alam sebagai potensi yang dapat dieksploitasi

5 Keanekaragaman hayati memiliki nilai intrinsik dan ekonomi yang sangat tinggi baik sebagai objek wisata bahan obat-obatan dan juga sebagai penghasil oksigen serta penyeimbang ekosistem Berbagai gangguan kerusakan dan kepunahan yang melanda keanekaragaman hayati dan ekosistem yang ada akan memberikan dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan manusia baik saat ini terutama di masa yang akan datang

6 Pengelolaan kawasan konservasi membutuhkan peran pemerintah daerah yang lebih dominan yang juga harus mengakomodir keberadaan dan peran institusi-institusi lokal (adat) serta dibukanya peran serta masyarakat yang lebih *genuine* sehingga tujuan konservasi sumber daya alam itu sendiri dapat tercapai

1 3 Tujuan Studi

1 Tujuan dari studi ini adalah untuk menghasilkan suatu analisis terkini terhadap kebijakan dan hukumsebagai input pengembangan pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan kawasan konservasi yang bertumpu pada daerah dan peran serta masyarakat Hasil analisis akan diberikan kepada berbagai pihak kalangan akademisi LSM Pemerintah dan dewan perwakilan masyarakat termasuk NRM Program sebagai salah satu landasan reformasi kebijakan dan hukum di dalam pengelolaan kawasan konservasi

2 Menghasilkan rekomendasi – rekomendasi hukum dan kebijakan bagi berbagai *stakeholders* termasuk NRM Program untuk kemudian mengembangkan dialog dengan kalangan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam mencari alternatif kebijakan yang lebih baik dalam kaitannya dengan berbagai tantangan yang ada bagi dukungan pengelolaan kawasan konservasi, yang terkait erat dengan kawasan lindung dan pemanfaatan tanah lainnya

3 Untuk mengembangkan diskursus reformasi di sektor konservasi sumber daya alam antara pemerintah dan berbagai kalangan non-pemerintah lainnya (LSM Universitas masyarakat dan sebagainya)

pengelolaan kawasan konservasi serta keterkaitannya dengan kawasan-kawasan lindung dan pemanfaataan kawasan lainnya

Diskusi dan dialog akan dikembangkan dengan pihak PHPA untuk mendapatkan pandangan dan masukan mereka untuk mempertajam rekomendasi perubahan kebijakan dan hukum

Diskusi Terbatas
Temuan-temuan awal, baik berupa kumpulan peraturan dan kebijakan, analisis suatu peraturan (*legal notes*) dan kasus-kasus akan didiskusikan dalam beberapa seri diskusi terbatas, termasuk draft awal laporan analisis secara keseluruhan, dengan mengundang berbagai kalangan yang ahli ataupun banyak terlibat dalam pengelolaan kawasan konservasi Diharapkan diskusi-diskusi tersebut dapat mengembangkan suatu debat pemikiran terhadap kebijakan yang ada serta keakuratan dan kedalaman hasil analisis, yang pada akhirnya memberikan sumbangan yang sangat berharga dalam penyusunan akhir dan pembuatan rekomendasi pembaharuan kebijakan dan hukum pengelolaan kawasan konservasi

Presentasi
Hasil laporan akhir akan dipresentasikan pada berbagai kalangan terkait untuk mensosialisasikan rekomendasi yang didasarkan pada hasil-hasil diskusi dan workshop dan hasil kajian Tahap ini lebih menekankan pada tindak lanjut dari rekomendasi

Evaluasi dan Monitoring
Jangka waktu yang dibutuhkan untuk melakukan kajian ini sekitar 3 bulan ICEL akan memberikan laporan awal (draft) setelah kajian ini dilakukan dalam jangka waktu satu setengah bulan Namun demikian, secara berkala ICEL akan memberitahukan perkembangan hasil studi kepada EPIQ/NRM 2 berupa rencana, pelaksanaan dan hasil dialog dengan berbagai kalangan termasuk PHPA, hasil analisis terhadap peraturan (*legal notes*) dan kemudian secara bersama-sama mensosialisasikannya kepada berbagai *stakeholders*

Penyebarluasan hasil (*Dissemination of Results*)
Analisis hukum dan kebijakan yang dihasilkan dari studi ini akan didistribusikan melalui workshop yang akan dihadiri oleh berbagai *stakeholders* Analisis adalah berupa policy paper yang memungkinkan para peserta untuk turut mendorong dan mengembangkan desentralisasi dan penguatan masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi, baik di level nasional, regional maupun lokal

Organisasi Pelaporan
Laporan ini terdiri dari 4 (empat) bab Bab I menjelaskan tentang latar belakang dari studi, asumsi-asumsi yang digunakan sebagai landasan dalam analisis tujuan studi, manfaat yang kiranya dapat diperoleh dan metodologi penelitian yang digunakan Bab II memuat mengenai berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia Peraturan perundang-undang yang ada dibedakan antara peraturan yang secara langsung mengatur tentang kawasan

1 4 Manfaat Studi

1 Kajian terhadap substansi dan efektivitas dari berbagai kebijakan dan hukum khususnya yang berkaitan dengan penekanan aspek desentralisasi dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi akan dijadikan sebagai masukan dan usulan pembaharuan hukum dan kebijakan (*law and policy reform*) pengelolaan kawasan konservasi di masa-masa yang akan datang

2 Memberikan usulan terhadap prinsip-prinsip dasar-dasar bagi penyediaan piranti hukum dan kebijakan dalam pengelolaan kawasan konservasi melalui pengintegrasian aspek desentralisasi dan peran serta masyarakat sehingga keberadaan keutuhan serta kekayaan dan keanekaragaman hayati dapat mewujudkan kelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dan dapat mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia

1 5 Metodologi

Analisis hukum dan kebijakan tentang pengembangan desentralisasi dan penguatan peran serta masyarakat menggunakan metode sebagai berikut

Pengumpulan Data
Informasi mengenai kebijakan dan hukum terkini berkenaan dengan pengelolaan kawasan konservasi dibutuhkan dalam analisi hukum dan kebijakan Data yang ada tidak hanya yang berasal dari sumber-sumber resmi akan tetapi juga dari sumber-sumber yang tidak resmi dengan tujuan untuk memahami implementasi dari hukum dan kebijakan yang digunakan oleh pemerintah di "lapangan" Data dan informasi tersebut terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan, hasil-hasil studi maupun kerja lapangan berbagai institusi, termasuk yang berasal dari sumber media massa

Proses yang dilakukan adalah dengan saling menguji antara satu kebijakan dengan kebijakan yang lain Serangkaian dialog dengan berbagai pihak yang relevan akan dilakukan untuk mendapatkan informasi awal serta akurat mengenai kebijakan terkini, yang akan menberikan input yang sangat berharga bagi ICEL untuk meng-explore berbagai ide dan pendapat Kunjungan ke lapangan mungkin dibutuhkan untuk mendapatkan perspektif lapangan untuk memperkuat temuan nasional dan akan dilakukan dengan kerjasama tim EPIQ/NRM Program PAM

Membuat Analisis Hukum dan Kebijakan
Kualitas hasil dari analisis hukum dan kebijakan sangat tergantung pada langkah-langkah awal Analisis diharapkan akan menghasilkan suatu kajian hukum dan kebijakan yang *advanced*, dan membuka peluang bagi berbagai *stakeholders* untuk mendiskusikan substansi dari analisis tersebut secara mendalam dan profesional Analisis hendaknya memberikan dorongan untuk perubahan atau pembuatan berbagai kebijakan dan hukum yang mendorong percepatan desentralisasi dan membuka peran serta masyarakat dalam

konservasi dan peraturan yang tidak secara langsung mengatur atau terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi, seperti peraturan-peraturan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam Di dalam beberapa bab juga dilengkapi dengan sejumlah tabel, mengenai peraturan-peraturan maupun kasus-kasus yang ada dan beberapa tabel lain yang mendukung pada kajian kebijakan dan peraturan perundang-undangan

Bab III, sebagai bagian pokok dari studi ini memuat kajian tentang bagaimana keberadaan desentralisasi dan peran serta masyarakat di dalam pengelolaan kawasan konservasi Sebagaimana halnya dengan Bab II, bab III juga dilengkapi dengan sejumlah tabel dan *box* mengenai kasus-kasus yang berkaitan dengan desentralisasi dan peran serta masyarakat Sementara itu Bab IV menyajikan kesimpulan, arah dan agenda reformasi pengelolaan kawasan konservasi yang kiranya dapat menjadi masukan dan agenda bersama ke depan

Laporan yang terdiri dari empat (4) bab ini juga dilengkapi dengan beberapa lampiran, termasuk di dalamnya analisis mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan di Bidang Kehutanan kepada Daerah

BAB II
HUKUM DAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

Dalam sistem hukum Indonesia dikenal adanya tingkatan atau hirarki peraturan perundang-undangan Hirarki peraturan perundang-undangan tersebut adalah

1 *Konstitusi/UUD 1945,*
2 *Tap MPR*
3 *Undang undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*
4 *Peraturan Pemerintah,*
5 *Keputusan Presiden dan*
6 *Peraturan Pelaksanaan lainnya*[1]

Undang-undang Dasar 1945 adalah dasar negara yang merupakan landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku Dalam kaitannya dengan sumber daya alam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa 'Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Sumber daya alam tersebut berdasarkan penjelasan dari UUD tersebut adalah Pokok-pokok kemakmuran rakyat dan dipergunakan sebesar-besarnya (untuk) kemakmuran rakyat

Akan halnya Tap MPR merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh MPR melalui sidang umum MPR yang dilakukan satu kali dalam lima tahun Tap MPR antara lain menghasilkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berisikan konsepsi dan arah pembangunan untuk lima tahun ke depan GBHN kemudian harus dijabarkan oleh pemerintah dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA)[2]

---

[1] Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) XX/MPRS/1966 II Tata Urutan Peraturan Perundang undangan RI dan Bagan Susunan Kekuasaan di dalam Negara RI

Penjelasan bentuk bentuk peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilihat dalam daftar istilah

2 1 Kebijakan

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

GBHN 1998-2003 pada dasarnya memuat 9 (sembilan) hal yang berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup yaitu

1 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

2 Pembangunan lingkungan hidup menekankan kepada peningkatan peran serta tanggung jawab sosial dan organisasi sosial kemasyarakatan

3 Sumber daya alam di darat laut dan udara harus dikelola dan dimanfataatkan untuk sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat secara berkelanjutan dengan mengembangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan yang memadai agar dapat memelihara kelestarian lingkungan hidup

4 Menekankan peran lembaga fungsional pemerintah dan **peran serta masyarakat**

5 Kondisi ekosistem darat laut dan udara terus ditingkatkan untuk melindungi fungsi ekosistem sebagai pendukung dan penyangga sistem kehidupan

6 Pemanfaatan bagi masyarakat di dalam dan disekitar kawasan ekosistem

7 Rehabilitasi sumber daya alam dan lingkugan hidup yang fungsinya rusak dan terganggu yang mengembangkan dan meningkatkan peran serta masyarakat

8 Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan bertujuan pada penataan ruang yang serasi dengan perkembangan kependudukan pola pemanfaatan 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

9 Pengembangan kerjasama bilateral regional dan internasional secara saling menguntungkan mengenai pemeliharaan dan perlindungan lingkungan hidup alih teknologi dan sebagainya[3]

Arah pembangunan lingkungan hidup dan sumber daya alam tersebut menunjukkan adanya kesadaran betapa antara keseimbangan keselarasan, dan keserasian sistem ekologi sosial ekonomi dan budaya adalah sangat fundamental Diabaikannya salah satu dari sistem tersebut akan mempengaruhi sistem yang lain Pembangunan yang semata-mata menempatkan sistem dan fungsi ekonomi sebagai prioritas dan meninggalkan atau mengabaikan fungsi ekologi sosial dan budaya akan memunculkan masalah-masalah yang kompleks Masalah tersebut diantaranya adalah kerusakan ekosistem pencemaran lingkungan dan konflik-konflik sosial Tiga masalah tersebut tidak lagi sekedar ancaman di masa yang akan datang tetapi telah terjadi dan tengah bergerak ke arah yang lebih besar oleh karena itu kesadaran untuk mengembangkan keseimbangan empat (4) fungsi tersebut harus menyatu dengan berbagai perangkat kebijakan yang lebih operasional seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah peratuan pelaksanaan lainnya dan pengembangan institusi maupun program

Cukup sulit mengukur sejauh mana komitmen yang dibangun tersebut dilaksanakan oleh pemerintah karena untuk mencapai keserasian tersebut banyak mengusulkan agar dikembangkannya desentralisasi yang sungguh-sungguh dan diakomodirnya peran serta masyarakat Namun hal tersebut tidak menjadi perhatian yang penting Dalam kaitannya dengan desentralisasi dan peran serta masyarakat di dalam pengelolaan kawasan konservasi GBHN 1998-2003 lebih banyak bicara tentang peran serta masyarakat kendatipun tidak secara jelas menggambarkan peran serta masyarakat seperti apa yang dimaksudkan Sementara itu arah dari pengembangan desentralisasi pengelolaan kawasan konservasi belum tampak pada GBHN tersebut

Tidak adanya arah pengembangan desentralisasi di dalam kebijakan pengelolaan kawasan konservasi tidak hanya terlihat di dalam paparan tentang lingkungan hidup, akan tetapi juga dalam kebijakan pengembangan daerah secara umum Kebijakan pengembangan daerah hanyalah mengulang lagu lama' yang hanya menyebutkan bahwa pembangunan daerah dilaksanakan melalui pemberdayaan masyarakat otonomi daerah peningkatan investasi [4]

[3] Pembangunan Lima Tahun Ketujuh angka 18 Lingkungan Hidup Hal 150 Garis garis Besar Haluan Negara 1998 beserta Susunan Kabinet Pembangunan VII PT Pabelan Jakarta 1998
[4] Ibid Pembangunan Daerah Hal 133

Melihat arah pembangunan tersebut menunjukan bahwa pemerintah (masa itu) tidak juga tanggap terhadap berbagai problema yang ada dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan kawasan konservasi yang kian hari kian terancam, suatu perubahan mendasar perlu segera dilakukan sehingga ancaman kebakaran hutan misalnya untuk tahun-tahun yang akan datang segera dapat diantisipasi[5]

Di dalam berbagai kesempatan pemerintah mencoba untuk menunjukkan bahwa kebijakan terhadap pengelolaan lingkungan telah dikembangkan secara terus menerus Terdapat berbagai kebijakan yang berusaha untuk melindungi kawasan-kawasan konservasi kendatipun terlihat pula kebijakan yang terkesan lebih mementingkan hasil-hasil ekonomi dibandingkan upaya-upaya konservasi

Mantan Menteri Kehutanan Djamaludin Soerjohadikusumo misalnya pernah mengatakan bahwa ia tidak akan memberikan izin eksploitasi tambang batu bara di wilayah Taman Nasional Kutai, Kalimantan Timur Yang bisa diberi izin adalah pada areal yang bukan taman nasional[6] Namun ironisnya tidak berapa lama kemudian di TN Kutai diketahui adanya upaya eksplorasi yang dilakukan oleh sebuah perusahaan tambang yang mendapat ijin dari Menteri Pertambangan dan Energi[7]

Adanya pernyataan mantan Menhutbun tersebut yang ternyata berbeda dengan yang terjadi di lapangan sebenarnya bukanlah hal yang aneh Bahkan pernyataan Menteri Lingkungan Hidup saat ini Panangian Siregar, justru semakin membingungkan Dalam sebuah kesempatan ia mengatakan bahwa kerusakan lingkungan akibat eksplorasi tambang di kawasan lindung tidak perlu dikhawatirkan Menurutnya eksplorasi tidak akan merusak lingkungan dan boleh saja dilakukan di kawasan lindung termasuk taman nasional[8] Tampak sekali bahwa cara pandang yang dimiliki menunjukkan Panangian Siregar tidak mengerti fungsi dari kawasan konservasi

Adanya pendapat yang lain dari pejabat pemerintah seperti Menteri Lingkungan Hidup tersebut menunjukkan betapa masing-masing memiliki persepsi pemahaman dan agenda yang berbeda

Konsekuensinya dari sudut kebijakan publik pernyataan-pernyataan yang saling bertolak belakang akan menimbulkan konflik penafsiran yang bukan saja muncul pada masyarakat akan tetapi bisa saja mempengaruhi aparat pemerintah setempat yang pada akhirnya

---

[5] Kendatipun GBHN 1998 2003 pada dasarnya tidak lagi punya legitimasi sejalan dengan turunnya pemerintah Soeharto dan kabinetnya melalui reformasi damai pada tanggal 21 Mei 1998 akan tetapi kerangka kebijakan yang ada masih belum bergeser dari arah dikembangkan GBHN tersebut

[6] Media Indonesia 22 Februari 1997

[7] Ijin tersebut berdasarkan Surat Mentamben Nomor 3897/29/M SJ/1995 yang kemudian ditindaklanjuti oleh Surat Ijin Penyelidikan Pendahuluan (SIPP) dari Dirjen Pertambangan Umum Adjat Sudrajat dengan nomor surat 455/201/DJP/K/1997 tertanggal 26 Desember 1997 Surat yang menyatakan bahwa perusahaan tersebut PT Tambang Damai tengah melakukan pengecekan titik titik koordinat di lokasi tambang di Kec Sangata dan Bontang adalah termasuk dalam kawasan TN Kutai dan Hutan Lindung Bontang dikirimkan oleh Kepala Balai Taman Nasional Kutai Kalimantan Timur Ir Warsito yang ditujukan kepada Direktur Jenderal PHPA

[8] Republika 25 Oktober 1998

mengambil tindakan-tindakan yang juga berbeda Hal ini kian menambah deretan sumber ancaman terhadap kawasan-kawasan konservasi yang ada

Penting pula digarisbawahi berbagai pernyataan-pernyataan pejabat pemerintah apakah oleh Kepala Negara sekalipun harus dilihat apakah pernyataan tersebut merupakan pernyataan politis (*political statement*) ataukah merupakan pernyataan hukum (*legal statement*) Dari sudut kekuatan hukum (*legal power*) pernyataan seperti yang disampaikan oleh Panangian Siregar misalnya lebih sebagai pernyataan politis dan tidak memiliki dasar hukum sama sekali bahkan bertentangan dengan ketentuan yang ada yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang memang melarang adanya kegiatan eksplorasi di dalam kawasan taman nasional

2 2 Peraturan Perundang-undangan

Pengaturan pengelolaan kawasan konservasi terdapat di dalam berbagai peraturan perundang-undangan Berbagai Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dimasukkan dalam dua kategori yaitu

1 Peraturan Perundang-undangan yang secara langsung mengatur tentang pengelolaan konservasi dan
2 Peraturan yang tidak secara langsung mengatur atau terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi termasuk di dalamnya peraturan-peraturan pokok sektor sumber daya alam Peraturan-peraturan tersebut memiliki hubungan dan memberikan implikasi pada pengelolaan kawasan konservasi

2 2 1 Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Secara Langsung Pengelolaan Kawasan Konservasi

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan 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 konservasi tersebut adalah

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

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-peraturan tersebut dapat dilihat di dalam lampiran Daftar Peraturan Perundang-undangan

2 2 1 1 Undang-undang No 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan

UU No 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK) adalah Undang-undang Nasional pertama yang memberikan pengaturan tentang perlindungan sumber daya alam hutan yang disebutkan mencakup pemanfaatan satwa liar yang harus dilakukan *sedemikian rupa*[9] Perlindungan hutan dimaksudkan agar hutan lestari, baik karena fungsi sifat ataupun peruntukannya[10] Hutan di dalam UUPK diartikan sebagai suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan *persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya* dan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan

Berdasarkan fungsinya, Menteri[11] menetapkan hutan Negara sebagai hutan lindung yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukkan guna mengatur tata air pencegahan bencana

[9] Sedemikian rupa yang dimaksudkan adalah agar satwa dapat lestari lihat penjelasan pasal 16
[10] Pasal 15 dan lihat juga pasal 3
[11] Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang diserahi urusan Kehutanan

banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah Berdasarkan sifatnya yang khas hutan diperuntukkan secara khusus untuk perlindungan alam hayati dan/atau manfaat-manfaat lainnya yaitu sebagai Hutan Suaka Alam yang terdiri dari Cagar Alam dan Suaka Marga Satwa Sementara itu berdasarkan *peruntukannya* Menteri juga menetapkan Hutan Wisata yang secara khusus dibina dan dipelihara guna kepentingan Pariwisata dan/atau Wisata Buru yang terdiri dari Taman Wisata dan Taman Buru

Pengurusan hutan ditujukan untuk mencapai pemanfaatan hutan sebesar-besarnya dan lestari disamping melalui kegiatan inventarisasi penelitian dan penyuluhan serta pendidikan di bidang kehutanan juga dimaksudkan untuk mengatur dan melaksanakan perlindungan, pengukuhan penataan pembinaan dan pengusahaan hutan dan penghijauan serta mengurus Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata dan membina margasatwa dan pemburuan Pemburuan satwa liar berdasarkan UUPK akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan[12] Untuk menjamin terselenggaranya perlindungan hutan dan kehutanan UUPK kemudian memberikan mandat untuk membentuk Kepolisian Khusus Kehutanan yang dikenal dengan Jagawana[13] Pengaturan mengenai perlindungan hutan selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan pada Tahun 1985, yaitu melalui PP No 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan hutan

Disamping ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan UUPK juga melahirkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah yang sangat penting yaitu (1) PP No 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPH dan HPHH) dan (2) PP No 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan Tiga PP tersebut dapat dikatakan sebagai tiga (3) paket peraturan pelaksana utama dari UUPK

Tidak ada ketentuan sanksi sebagaimana lazimnya sebuah UU memberikan aturan sanksi yang jelas yang diatur di dalam Undang-undang Pokok Kehutanan, kecuali menyebutkan peraturan pelaksana dari UUPK dapat memuat sanksi pidana berupa kurungan pidana penjara atau kurungan dan /atau denda Sanksi tersebut menurut UUPK diatur di dalam Peraturan Pemerintah

Di dalam sistem hukum, ketentuan pidana haruslah dicantumkan di dalam UU yang merupakan produk eksekutif bersama-sama dengan legislatif Artinya ada persetujuan oleh wakil-wakil rakyat terhadap sanksi tersebut Hal ini sangat mendasar karena sanksi pidana adalah menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga tidak boleh dibuat sendiri oleh pemerintah atau eksekutif

---

[12] Pasal 16 UUPK Belakangan diatur dalam PP No 13 Tahun 1994 tentang Perburuan Satwa Buru
[13] Pasal 18 UUPK

Pengaturan tentang perlindungan hutan yang terdapat di dalam Undang-undang Pokok Kehutanan (1967), ditindak lanjuti oleh beberapa peraturan-perundang-undangan yaitu

2 2 1 2 Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan

Hutan adalah sumber daya alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai fungsi sangat penting untuk pengaturan tata air pencegahan bahaya banjir dan erosi pemeliharaan kesuburan tanah dan pelestarian lingkungan hidup sehingga dapat dimanfaatkan secara lestari[14] Disamping merupakan amanat dari Pasal 15 UUPK, pengembangan kebijakan Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan di atas[15]

Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan (PP Perlindungan Hutan) lebih jauh memberikan pengaturan tentang perlindungan kawasan hutan hutan cadangan dan Hutan Lindung lainnya perlindungan tanah hutan, kerusakan hutan dan hasil hutan Tujuan dari perlindungan hutan adalah untuk menjaga kelestarian hutan agar dapat memenuhi fungsinya, sehingga berbagai usaha akan dilakukan untuk mencegah dan membatasi kerusakannya[16]

Kendatipun yang ingin diatur di dalam PP ini adalah perlindungan hutan ternyata tidak termasuk di dalamnya pengaturan tentang perlindungan hutan lindung ataupun perlindungan suaka alam yang terdiri dari Cagar Alam, Suaka Margasatwa ataupun hutan wisata (taman wisata dan taman buru) Kecuali yang dalam ketentuan pidana memberikan ancaman bagi siapa saja yang mengerjakan atau menduduki kawasan lindung tanpa ijin Menteri

Peraturan Pemerintah ini juga tidak memberikan pengertian dari hutan ataupun mengenai perlindungan hutan Bahkan sebaliknya di dalam penjelasannya justru dijabarkan definisi Pemegang HPH dan Pemungutan Hasil hutan Disamping itu secara eksplisit PP No 28 Tahun 1985 memberi peluang terhadap kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang bertujuan untuk mengambil bahan-bahan galian yang dilakukan di dalam kawasan hutan atau hutan cadangan yang diberikan oleh instansi yang berwenang setelah mendapat persetujuan oleh Menteri[17] Dibukanya kesempatan untuk eksplorasi dan eksploitasi di dalam kawasan hutan *tanpa menyebutkan di kawasan hutan mana sajakah kegiatan eksploitasi dan eksplorasi tersebut dapat dilakukan* yang justru menjadi ancaman bagi rusaknya kawasan-kawasan lindung, seperti Cagar Alam dan Taman Wisata

[14] Penjelasan PP No 28 Tahun 1985
[15] Pasal 2 PP No 28 Tahun 1985
[16] Pasal 2 dan 3 PP No 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan
[17] Pasal 7 ayat 1

Disamping masalah eksplorasi dan eksploitasi di dalam kawasan hutan hal yang kontroversial dari PP tersebut adalah dimuatnya ketentuan mengenai sanksi pidana yang mestinya dimuat di Undang-undang Pokok Kehutanan

Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan juga tidak mencantumkan UU No 4 Tahun 1982 yang masih berlaku ketika itu sebagai salah satu undang-undang rujukan Padahal UU No 4 Tahun 1982 telah memberikan pengertian dari lingkungan hidup yaitu *kesatuan ruang dengan semua benda daya keadaan dan makhluk hidup termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya Dalam hal ini tentunya hutan termasuk di dalamnya*

Tidak dicantumkannya undang-undang terkait dalam pembuatan suatu peraturan sebagaimana yang terdapat di dalam PP Perlindungan Hutan merupakan salah satu bukti betapa pembuatan peraturan perundang-undangan seringkali dilakukan secara tidak konsisten dan lebih memiliki semangat sektoral dan tidak terintegrasi dengan kebijakan-kebijakan lainnya

2 2 1 3 Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No 969 K/08/MPE/1989 Nomor 492/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi Dalam Kawasan Hutan

Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No 969-429 Tahun 1989 ini menyebutkan bahwa kawasan hutan adalah suatu wilayah tertentu yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan untuk dipertahankan sebagai kawasan hutan tetap baik yang penunjukannya dan atau penetapannya dilakukan untuk tiap lokasi atau berdasarkan Rencana Pengusahaan dan Penataan Hutan dengan Fungsi sebagai berikut yaitu

a Taman Nasional
b Suaka Alam yang terdiri dari
   - Cagar Alam termasuk Cagar Alam Laut
   - Suaka Margasatwa
c Hutan Wisata yang terdiri dari
   - Taman Wisata, termasuk Taman Laut
   - Taman Buru
d Hutan Lindung
e Hutan produksi yang terdiri dari
   - Hutan Produksi terbatas
   - Hutan Produksi Tetap/Hutan Konversi
f Hutan dengan fungsi khusus yang terdiri dari
   - Hutan untuk pendidikan
   - Hutan untuk penelitian
   - Hutan untuk pembibitan[18]

[18] pasal 1 ayat (6)

46

Selanjutnya Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut menyatakan bahwa dalam Taman Nasional Taman Wisata dan Hutan dengan Fungsi Khusus mengingat fungsi sifat dan keberadaannya tidak dapat dilakukan untuk kegiatan usaha pertambangan kecuali untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat non komersial seperti pemetaan geologi dan penyelidikan umum mineral, penyelidikan geologi berkenaan dengan kemungkinan adanya bahaya bencana alam dan penelitian potensi bahan galian sebagai usaha inventarisasi sumber daya mineral dengan berbagai metode eksplorasi [19]

Disebutkan juga bahwa ketentuan tersebut tidak berlaku, apabila penetapan 3 kawasan tersebut dilakukan kemudian Dengan demikian lokasi kegiatan pertambangan di Taman Nasional Taman Wisata dan Hutan Dengan Fungsi Khusus dikeluarkan dari penetapan tersebut Dengan kata lain menurut SKB ini, aktifitas pertambangan dapat dilaksanakan di lokasi tersebut

Tabel 2 Pengaturan tentang Kegiatan Pertambangan dalam Kawasan Hutan Menurut SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No 969 K/08/MPE/1989 Nomor 492/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi Dalam Kawasan Hutan

No	Kawasan	Kegiatan	Keterangan
1	Taman Nasional	Tidak dapat utk pertambangan, kecuali kegiatan tersebut telah ada sebelum penetapan kawasan	Kecuali kegiatan non komersial seperti Pemetaan Geologi dan inventarisasi sumber daya mineral
2	Suaka Alam Cagar Alam Suaka Margasatwa	Dapat dilaksanakan pertambangan	Perlu pertimbangan Meneg KLH dan LIPI
3	Hutan Wisata Taman Wisata Taman Buru	Tidak dapat utk pertambangan kecuali kegiatan tersebut telah ada sebelum penetapan kawasan	Kecuali kegiatan non komersial seperti Pemetaan Geologi dan inventarisasi sumber daya mineral
4	Hutan Lindung	Dapat dilaksanakan pertambangan	Perlu pertimbangan Meneg KLH dan LIPI
5	Hutan Produksi Hutan Produksi Terbatas Hutan Produksi Tetap	Dapat dilaksanakan pertambangan	Perlu pertimbangan Meneg KLH dan LIPI
6	Hutan dengan Fungsi Khusus Hutan utk Pendidikan Hutan utk Penelitian Hutan utk Pembibitan	Tidak dapat utk pertambangan, kecuali kegiatan tersebut telah ada sebelum penetapan kawasan	Kecuali kegiatan non komersial seperti Pemetaan Geologi dan inventarisasi sumber daya mineral

[19] Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2)

Akan tetapi untuk kawasan-kawasan selain 3 kawasan tersebut seperti daerah cagar alam suaka margasatwa taman buru hutan lindung hutan produksi terbatas hutan produksi dengan penggunaan Kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan *dapat* dilaksanakan usaha pertambangan dan energi Khususnya untuk usaha pertambangan di dalam kawasan cagar alam diperlukan pertimbangan dari Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan Lembaga Pengembangan Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

Dengan dibolehkannya usaha pertambangan dilakukan di dalam kawasan Cagar Alam secara tidak langsung SKB ini telah menentang semangat perlindungan cagar alam yang di dalam UUPK 1967 sendiri telah disebutkan sebagai *kawasan yang keadaan alamnya khas termasuk alam hewani dan alam nabati (nya) yang perlu dilindungi untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan kebudayaan*[20]

Surat Keputusan Bersama ini juga tidak mencantumkan UU No 4 Tahun 1982 sebagai salah satu peraturan yang dijadikan sebagai rujukan

2 2 1 4 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Keputusan Presiden tentang Pengelolaan Kawasan Lindung (Keppres 32 Tahun 1990) adalah peraturan pertama yang memberikan pengertian secara rinci mengenai berbagai kawasan lindung Terdapat lima belas (15) kawasan yang dijadikan sebagai kawasan lindung (lihat box) Tujuan dari pengelolaan kawasan lindung adalah untuk mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup Sementara sasaran dari pengelolaan kawasan lindung adalah meningkatkan fungsi lindung terhadap tanah, air iklim tumbuhan dan satwa serta nilai sejarah dan budaya bangsa, dan mempertahankan keanekaragaman tumbuhan satwa tipe ekosistem dan keunikan alam

[20] Pasal 3 ayat (3a)

Tabel 3 Daftar Kawasan Lindung[21]

1	Kawasan Hutan Lindung
2	Kawasan Bergambut
3	Kawasan Resapan Air
4	Sempadan Pantai
5	Sempadan Sungai
6	Kawasan Sekitar Danau/Waduk
7	Kawasan Sekitar Mata Air
8	Kawasan Suaka Alam (terdiri dari Cagar Alam Suaka Margasatwa Hutan Wisata Daerah Perlindungan Plasma Nutfah dan Daerah Pengungsian Satwa)
9	Kawasan Suaka Alam Laut dan Perairan lainnya (termasuk perairan laut perairan darat wilayah pesisir muara sungai gugusan karang atau terumbu karang dan atol yang mempunyai ciri khas berupa keragaman dan/atau keunikan ekosistem)
10	Kawasan Pantai Berhutan Bakau (mangrove)
11	Taman Nasional
12	Taman Hutan Raya
13	Taman Wisata Alam
14	Kawasan Cagar Budaya dan Ilmu Pengetahuan (termasuk daerah karst berair daerah degan budaya masyarakat istimewa daerah lokasi situs purbakala atau peninggalan sejarah yang bernilai tinggi)
15	Kawasan Rawan Bencana Alam

Ruang lingkup dari kawasan lindung yang dimaksud di dalam Keppres ini adalah

1 kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya terdiri dari kawasan perlindungan setempat yang mencakup kawasan hutan lindung kawasan bergambut dan kawasan resapan air
2 kawasan perlindungan setempat yang terdiri dari sempadan pantai sempadan sungai kawasan sekitar danau/waduk dan kawasan sekitar mata air dan
3 kawasan suaka alam dan cagar budaya yang mencakup kawasan suaka alam kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya kawasan pantai berhutan bakau taman nasional taman hutan raya dan taman wisata alam dan kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan [22]

Penetapan wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan lindung dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penetapan wilayah tertentu sebagai bagian dari kawasan lindung dan dengan mempertimbangkan masukan dari Pemerintah Daerah Tingkat II[23]

---

[21] Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No KEP 39/MENLH/8/1996 yang merujuk pada penjelasan pasal 7 ayat (1) Undang undang No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dan pasal 37 Keputusan Presiden RI No 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

[22] Keppres No 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung Pasal 3 4 5 dan 6

[23] Pasal 34 ayat 1 2 3 dan 4

Dalam bab pengendalian kawasan lindung terdapat beberapa pasal yang kalau dilihat secara cermat terlihat saling bertolak belakang yaitu antara kegiatan yang diperbolehkan dilakukan di dalam kawasan lindung dan kegiatan yang tidak diperbolehkan Kontradiksi tersebut dapat dilihat dari tabel-4 di bawah ini

Tabel 4 Kegiatan yang dapat dan dilarang dilakukan di dalam kawasan lindung menurut Keppres No 32

No	Kegiatan yang dilarang	Kegiatan yang boleh
1	Di dalam kawasan lindung *dilarang* melakukan kegiatan budi daya *kecuali* yang tidak mengganggu fungsi lindung (Ps 37 ayat (1))	Di dalam kawasan lindung dapat dilakukan kegiatan eksplorasi mineral dan air tanah serta kegiatan lain yang berkaitan dengan pencegahan bencana alam Pasal 38 ayat (1)
2	Di dalam kawasan suaka alam dan kawasan cagar budaya *dilarang* melakukan kegiatan budi daya *apapun kecuali* kegiatan yang berkaitan dengan fungsinya dan tidak mengubah bentang alam kondisi penggunaan lahan, serta ekosistem alami yang ada Ps 37 ayat (2)	Apabila di dalam kawasan lindung terdapat indikasi adanya deposit mineral atau air tanah atau kekayaan alam lainnya yang bila diusahakan dinilai *amat berharga bagi negara maka kegiatan budi daya di kawasan lindung tersebut dapat dizinkan* sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku Pasal 38 ayat (2)

2 2 1 5 Undang-undang No 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia

Undang-undang ini mengatur kegiatan-kegiatan yang dilakukan di dalam daerah landas kontinen Indonesia Dalam hal kegiatan yang dilakukan di dalam daerah tersebut Undang-undang ini berupava untuk mengadakan perlindungan lingkungan, seperti yang tercantum pada pasal 8 yaitu

(1) barang siapa melakukan eksplorasi eksploitasi dan penyelidikan ilmiah sumber-sumber kekayaan alam di Landas Kontinen Indonesia diwajibkan mengambil langkah-langkah untuk
   a Mencegah terjadinya pencemaran air laut di Landas Kontinen Indonesia dan udara diatasnya
   b Mencegah meluasnya pencemaran dalam hal terjadi pencemaran
(2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut yang berhubungan dengan pencemaran air laut di landas kontinen Indonesia dan udara diatasnya dan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk pencegahan dan penanggulangannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah

Berkaitan dengan daerah konservasi undang-undang ini mengatur mengenai keharusan untuk melindungi salah satu wilayah konservasi yaitu cagar alam dalam hal kegiatan

yang berhubungan dengan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam di landas kontinen, seperti yang tercantum didalam pasal 10

(1) Dalam melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam di landas kontinen harus diindahkan dan dilindungi kepentingan-kepentingan

a Pertahanan dan keamanan nasional

b Perhubungan

c Telekomunikasi dan transmisi listrik di bawah laut

d Perikanan

e Penyelidikan oceanografi dan penyelidikan ilmiah lainnya

f Cagar alam

(2) Dalam hal-hal terdapat perselisihan-perselisihan antara kepentingan-kepentingan tersebut dalam ayat (1) pasal ini mengenai pemanfaatan sumber sumber kekayaan alam di landas kontinen Indonesia akan diselesaikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

(3) Apabila terjadi hal hal yang bertentangan dengan ketentuan tersebut pada ayat (1) pasal ini Pemerintah dapat menghentikan untuk sementara waktu pengusahaannya atau dapat mencabut ijin usaha yang bersangkutan

Tidak diatur bagaimana halnya mengenai wilayah konservasi lainnya seperti kawasan suaka alam taman nasional dan lain sebagainya

2 2 1 6 UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

Pada Tahun 1983 pemerintah mengeluarkan Undang-undang tentang Zona Ekonomi Eksklusif (UU No 5 Tahun 1983) Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) adalah jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan undang-undang yang berlaku tentang Perairan Indonesia yang meliputi dasar laut tanah di bawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia[24]

Dalam UU ZEE 1983 disebutkan bahwa Indonesia, disamping memiliki hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi pengelolaan, juga berdaulat untuk melakukan konservasi sumber daya alam hayati dan nonhayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya[25] Dengan demikian setiap kegiatan eksplorasi dan eksploitasi suatu sumber daya alam hayati di ZEE Indonesia harus mentaati ketentuan tentang pengelolaan dan konservasi yang ditetapkan oleh pemerintah[26]

Undang-undang tentang ZEE Indonesia ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di

---

[24] Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

[25] Pasal 4 ayat (1) UU ZEE

[26] Pasal 5 ayat (2) UU ZEE

Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia yang pada dasarnya mengatur mengenai aspek pemanfaatan dan konservasi

Pada aspek pemanfaatan sumber daya alam hayati dimanfaatkan untuk mengembangkan usaha perikanan Indonesia[27] Sementara itu dalam rangka pelestariannya dilarang melakukan penangkapan ikan di ZEE Indonesia dengan menggunakan bahan peledak racun listrik dan bahan atau alat lainnya yang berbahaya[28] Disamping itu Menteri dalam hal ini Menteri Pertanian menetapkan jumlah tangkapan yang diizinkan menurut jenis atau kelompok jenis sumber daya alam hayati di sebagian atau di seluruh ZEE Indonesia[29]

2 2 1 7 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup[30]

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 resmi diundangkan pada tanggal 19 September 1997 menggantikan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH 1982) Sebelum membahas UU No 23 Tahun 1997 penting kiranya untuk melihat sekilas UULH 1982 karena UU ini merupakan peraturan pertama setingkat undang-undang yang memiliki semangat pengaturan lingkungan hidup dan konservasi sumber daya alam secara terintegrasi UU Nomor 4 Tahun 1982 memberikan landasan pemikiran dan pengembangan pengaturan berbagai peraturan lainnya seperti Perlindungan Sumber Daya Alam Hayati Perlindungan Sumber Daya Alam Buatan Perlindungan Cagar Budaya dan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-undang tersebut mengartikan lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda daya dan keadaan, dan makhluk hidup termasuk di dalamnya manusia dan prilakunya yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya

UU No 4 Tahun 1982 memuat pengaturan tentang konservasi di dalam pasal 12 yang menyebutkan *bahwa ketentuan tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya ditetapkan dengan undang-undang* Dari pasal inilah kemudian lahir UU No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Konservasi sumber daya alam diarahkan pada pengelolaan sumber daya alam yang menjamin pemanfaatannya secara bijaksana dan bagi sumber daya terbaharui dapat menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya Salah satu isu yang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1982 adalah diakui dan dimuatnya secara jelas keberadaan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berperan sebagai penunjang bagi pengelolaan lingkungan

---

[27] Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di ZEE Indonesia
[28] Pasal 6 PP Nomor 15 Tahun 1984
[29] Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 15 Tahun 1984
[30] Yang mencabut dan menggantikan UU No 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Hidup

52

hidup[31] Padahal pada masa-masa itu hingga 15 Tahun berikutnya lembaga swadaya masyarakat seringkali dikonotasikan sebagai kelompok yang minor oposan dan bahkan tidak jarang dianggap sebagai kelompok radikal Sehingga beberapa kalangan tertentu seolah-olah alergi mendengar atau menerima kehadiran kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat

Karena cukup komprehensifnya undang-undang ini – seringkali disebut sebagai undang-undang payung (*Umbrella act*) Namun dalam perjalanannya UU Nomor 4 Tahun 1982 lebih dilihat banyak sebagai undang-undang yang mengatur bidang lingkungan hidup *minus* sumber daya alam[32] Hal ini terlihat antara lain dengan tidak dicantumkannya UU tersebut sebagai salah satu rujukan dalam pembuatan peraturan sebagaimana yang terjadi dengan pembuatan PP Perlindungan Hutan

Tidak efektifnya UULH sebagai undang-undang payung bahkan tidak punya gigi dan seolah tidak berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi disamping karena masih membutuhkan pengaturan lebih lanjut (*enabling provision*) juga masih kuatnya ego departemen sektoral yang mengelola sumber daya alam seperti pertambangan Kehutanan Perikanan ataupun departemen terkait lainnya Hal ini juga diakibatkan oleh Kementerian yang membawahi lingkungan hidup adalah *Kantor Menteri Negara* yang bukan departemen yang secara politis maupun lingkup kerja memiliki kewenangan kerja terbatas

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 secara substansi dan ruang lingkup dianggap lebih maju dibandingkan dengan UU Nomor 4 Tahun 1982 Perubahan mendasarnya adalah pada substansi memepertahankan berbagai prinsip yang telah ada selama ini (hak untuk berperan serta, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat) , juga menambahkan beberapa prinsip mendasar lainnya seperti hak atas informasi (*right for information*)[33] , hak untuk mengadu/melapor[34], hak mengajukan gugatan perwakilan (*class action*) hak organisasi lingkungan untuk megajukan gugatan (*NGO s Legal Standing*) dan Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)

UU No 23 Tahun 1997 juga memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap Menteri (kementerian) Lingkungan Hidup atau Pemerintah seperti kewenangan Menteri (Lingkungan Hidup) untuk memerintahkan penanggung jawab suatu usaha/kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup Menteri bahkan dapat memerintahkan pihak ketiga apabila pelaksana penanggung jawab tidak melaksanakan perintah Menteri untuk melakukan audit

Dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup termasuk di dalamnya pengelolaan sumber daya alam UULH 1997 mengatur bahwa Sumber Daya Alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat serta

---

[31] Pasal 19 Undang-undang tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah dicabut
[32] Pandangan lain UULH adalah semata mata mengatur isu coklat yaitu pencemaran industri pencemaran udara dsb
[33] Pasal 5 ayat (2) UU No 23 Tahun 1997
[34] Pasal 37 ayat (1) UU No 23 Tahun 1997

pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah Untuk melaksanakan hal tersebut pemerintah akan melakukan

1 Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup
2 Mengatur penyediaan peruntukan penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan kembali sumber daya alam termasuk sumber daya genetika
3 Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan / atau sumbyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan termasuk sumber daya genetika
4 Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial dan
5 Mengembangkan pendanaan bagi usaha pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

UULH 1997 juga menggariskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang tetap memperhatikan nilai-nilai agama adat istiadat dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat Pengelolaan lingkungan dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang perlindungan sumber daya alam nonhayati perlindungan sumber daya buatan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya cagar budaya keanekaragaman hayati dan perubahan iklim

2 2 1 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam hayati dan Ekosistemnya

Sebagaimana telah disinggung di dalam bahasan UU Nomor 23 Tahun 1997, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam hayati dan Ekosistemnya adalah turunan atau dari UU Nomor 4 Tahun 1982[35]

UU No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistem selanjutnya disebut KSDH berazaskan pelestarian kemampuan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya secara serasi dan seimbang sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia

UU ini terdiri 14 bab yaitu yang mengatur tentang pengertian perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya kawasan suaka alam, pengawetan jenis tumbuhan dan satwa pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, kawasan pelestarian alam pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar, peran serta masyarakat penyerahan urusan dan tugas pembantuan, penyidikan, ketentuan pidana ketentuan peralihan dan ketentuan penutup

Unsur-unsur daya alam hayati dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung antara satu dengan yang lainnya dan saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satu unsur akan berakibat terganggunya ekosistemnya

[35] Pasal 12 UU No 4 Tahun 1982 yang telah diganti dengan UU No 23 Tahun 1997

Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah serta masyarakat yang dilakukan melalui 3 kegiatan yaitu

a Perlindungan sistem penyangga kehidupan
b Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya dan
c Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya [36]

Perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia Berkaitan dengan hal tersebut UU menyebutkan bahwa setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan di perairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut [37]

Sementara itu pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya yang dilakukan baik di dalam maupun di luar kawasan suaka alam dilaksanakan dengan (tetap) menjaga keutuhan kawasan alam agar tetap dalam keadaan asli

UU No 5 Tahun 1990 juga mengatur bahwa pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang lestari dilakukan melalui kegiatan pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam dan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar Pemanfaatan tersebut dilakukan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi kawasan

Terdapat beberapa jenis kawasan konservasi yang memiliki fungsi sangat strategis dan perlu untuk dilindungi seperti Kawasan Pelestarian Alam (terdiri dari kawasan cagar alam dan suaka margasatwa) dan Kawasan Suaka Alam [38](yang mencakup Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam)

Tabel 5 Kegiatan yang dapat dan yang dilarang dilakukan di dalam kawasan konservasi menurut UU No 5 Tahun 1990

No	Jenis kawasan	Kegiatan yang dapat dilakukan	Kegiatan yang dilarang
1	Cagar Alam	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan pendidikan dan kegiatan lainnya yang menunjang budi daya	Kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan cagar alam

[36] Pasal 4 dan 5 UU No 5 Tahun 1990
[37] Pasal 9 ayat (1)
[38] Pasal 29 UU No 5 Tahun 1997

2	Suaka Margasatwa	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan pendidikan wisata terbatas dan kegiatan lainnya yang menunjang budi daya	Kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka margasatwa larangan tersebut *tidak termasuk di dalamnya* kegiatan pembinaan untuk kepentingan satwa di dalam suaka margasatwa
3	Taman Nasional	Kegiatan untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan pendidikan menunjang budi daya dan wisata alam	1 Kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional 2 Kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan dan zona lainnya dari taman naisonal
4	Taman Hutan Raya	Sama dengan 3	Sama dengan poin 2
5	Taman Wisata Alam	Sama dengan 3 dan 4	Sama dengan poin 2

Sebagaimana nalnva undang-undang yang memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok maka demikian juga dengan UU Nomor 5 Tahun 1990 membutuhkan berbagai peraturan pelaksana (*implementation rules*) Sampai dengan September 1998 baru 2 (dua) dari 13 peraturan pelaksanaan yang baru dibuat Ketiadaan peraturan pelaksanaan adalah salah satu persoalan mendasar dari pelaksanaan dan penegakan hukum di Indonesia

Peraturan pelaksana tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam Sementara itu terdapat pula Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah Menariknya PP No 62 Tahun 1998 yang seolah ditujukan sebagai peraturan pelaksana dari UU Pokok Kehutanan tersebut, isinya lebih menunjukan sebagai tindak lanjut dari UU No 5 Tahun 1990

2 2 1 9 Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah[39]

Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 dapat dikatakan sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 38 UU No 5 Tahun 1990 Apabila melihat isi dari PP No 62 Tahun 1998 maka jelas bahwa pengaturan atau penyerahan sebahagian urusan yang dimaksudkan di sini adalah dalam rangka pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dan tidak termasuk di dalamnya mengenai pengusahaan hutan Oleh karena itu semestinya disebutkan bahwa PP 62 Tahun 1998 adalah peraturan pelaksanaan dari UU No 5 Tahun 1990 anehnya hal ini tidak dicantumkan secara eksplisit Hal ini penting untuk menunjukkan benang merah antara suatu peraturan pelaksana – sebagai peraturan yang lebih teknis dengan undang-undang yang mengamanatkannya Sebagai perbandingan dapat dilihat PP tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam[40]

Secara khusus terdapat beberapa catatan mengenai PP No 62 Tahun 1998 seperti tidak dicantumkannya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi seperti UU Pokok Agraria (5/1960) UU Tata Ruang (24/1992) dan UU Pengelolaan Lingkungan Hidup (23/1997) sebagai rujukan *(lihat lampiran mengenai analisis)*

Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada Kepala Daerah Tingkat I yaitu meliputi pengelolaan taman hutan raya dan penataan batas hutan

Sementara itu kepada Kepala Daerah Tingkat II diserahkan urusan-urusan yang terdiri dari

1 Penghijauan dan konservasi tanah dan air
2 Persuteraan alam
3 Perlebahan
4 Pengelolaan hutan milik / hutan rakyat
5 Pengelolaan hutan lindung
6 Penyuluhan kehutanan
7 Pengelolaan hasil hutan non kayu
8 Perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buru
9 Perlindungan hutan dan
10 Pelatihan ketrampilan masyarakat di bidang kehutanan

Ruang lingkup pengaturan PP No 62 Tahun 1998 disamping mengenai penyerahan urusan kepada Kepala Pemerintah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II juga mengatur hal kelembagaan dan kepegawaian, pembiayaan dan pembinaan

---

[39] PP No 62 Tahun 1998 ini tidak ditempatkan dibawah UU No 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Kehutanan sebab tim peneliti melihat bahwa PP ini lebih tampak sebagai peraturan pelaksana dari UU No 5 Tahun 1990

[40] Lihat bahasan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

2 2 1 10 Peraturan Pemerintahan Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

Di dalam pertimbangannnya disebutkan bahwa kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam merupakan kekayaan alam yang sangat tinggi nilainya karena itu perlu dijaga keutuhan dan kelestarian fungsinya untuk dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Berdasarkan pertimbangan tersebut dan sebagai pelaksanaan dari UU No 5 Tahun 1990 maka Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan Undang-undang ini memuat cukup komprehensif berbagai peraturan perundang-undangan terkait sebagai rujukan kecuali Undang-undang Pokok Agraria 1960 yang mestinya juga terkait karena UUPA mengatur tentang tanah termasuk hutan yang berada di atasnya

Peraturan Pemerintah Nomor 68 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (KSA dan KPA) secara umum mengatur tentang Penetapan Kawasan dan Pengelolaan KSA dan KPA Pengelolaan mencakup rencana pengelolaan pengawetan dan pemanfaatan

Kawasan Suaka Alam, yang terdiri dari cagar alam dan kawasan suaka margasatwa ditetapkan setelah melalui beberapa tahapan yaitu

1 Penunjukan kawasan beserta fungsinya
2 Penataan batas kawasan, dan
3 Penetapan kawasan

Suatu kawasan ditunjuk sebagai kawasan cagar alam apabila telah memenuhi kriteria yaitu

a Mempunyai keanekaragaman hayati jenis tumbuhan dan satwa dan tipe ekosistem
b Mewakili formasi biota tertentu dan atau unit-unit penyusunnya
c Mempunyai luas yang cukup dan bentuk tertentu agar menunjang pengelolaan yang efektif dan menjamin berlangsungnya proses ekologis secara alami
d Mempunyai ciri khas potensi dan dapat merupakan contoh ekosistem yang keberadaannya memerlukan upaya konservasi dan atau
e Mempunyai komunitas tumbuhan atau satwa beserta ekosistemnya yang langka atau yang keberadaannya terancam punah

Sementara itu apabila suatu kawasan ditunjuk sebagai kawasan suaka marga satwa apabila telah memenuhi kriteria

a Merupakan tempat hidup dan perkembangbiakan dari jenis satwa yang perlu dilakukan upaya konservasinya
b Memiliki keanekaragaman dan populasi satwa yang tinggi
c Merupakan habitat dari suatu jenis satwa langka dan atau dikhawatirkan punah
d Merupakan tempat dan kehidupan bagi jenis satwa migran tertentu dan atau
e Mempunyai luas yang cukup sebagai habitat jenis satwa yang bersangkutan

Menteri menunjuk kawasan tertentu sebagai kawasan cagar alam atau kawasan suaka margasatwa *setelah* mendengar pertimbangan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang

bersangkutan, berdasarkan berita acara tata batas yang direkomendasikan oleh panitia tata batas

2 2 1 11 Undang-undang No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Tujuan dari Undang-undang Penataan Ruang adalah terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan ketahanan nasional terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya dan tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas"[41]

Salah satu yang menarik dari UUPR ini adalah azas yang dicantumkannya yaitu a) pemanfaatan bagi semua kepentingan secara terpadu berdaya guna dan berhasil guna serasi selaras seimbang dan berkelanjutan, dan b) keterbukaan persamaan keadilan dan perlindungan hukum[42] Jika melihat asas yang dicantumkan oleh UU ini, dapat dikatakan bahwa telah ada kesadaran untuk memasukkan prinsip-prinsip demokrasi

Undang-undang Penataan Ruang ini mengatur tentang Hak dan Kewajiban Perencanaan pemanfaatan dan pengendalian tentang Rencana tata Ruang serta Wewenang dan Pembinaan Penataan ruang, baik wilayah tingkat Nasional, tingkat Propinsi ataupun tingkat Kabupaten /Kotamadya dilakukan secara terpadu (*integrated*) dan tidak dipisah-pisahkan[43] Untuk wilayah yang meliputi lebih dari satu kawasan Propinsi Daerah Tingkat I penyusunannya dikoordinasikan oleh Menteri untuk kemudian dipadukan ke dalam rencana tata ruang wilayah propinsi yang bersangkutan dan untuk kawasan yang melebihi satu kawasan daerah Tingkat II dilakukan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I

Penataan ruang tingkat propinsi dan kabupaten/kotamadya disamping meliputi ruang daratan juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu

Berkaitan dengan hak disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk

1 menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang
2 mengetahui rencana tata ruang
3 berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, dan
4 memperoleh pergantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang

Berkaitan dengan kewajiban disebutkan bahwa setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang dan menaati rencana tata ruang yang ditetapkan Namun tidak ada ketentuan mengenai sanksi atau ancaman pidana apabila terjadi

[41] Pasal 3 Undang-undang tentang Penataan Ruang
[42] Pasal 2 UUPR
[43] Pasal 8 UUPR

pelanggaran terhadap hak-hak *setiap orang* yang dijamin oleh UUPR tersebut Kecuali disebutkan bahwa penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk pengenaan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku

Dalam penjelasannya sanksi yang dimaksud adalah bahwa *meskipun UU ini tidak memuat pasal tentang ketentuan pidana sanksi terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang tetap dapat dikenakan berdasarkan atas ketentuan-ketentuan dalam perundang undangan yang berlaku* Bentuk sanksi tersebut adalah sanksi administratif sanksi perdata dan sanksi pidana

Rencana tata ruang (RTR) dibedakan atas RTR wilayah nasional RTR wilayah propinsi dan RTR wilayah tingkat II Rencana tata ruang tersebut digambarkan dalam masing-masing peta wilayah dengan tingkat ketelitian berdasarkan informasi dan skala yang berbeda

Disamping Undang-undang Pokok Agraria 1960 Undang-undang Lingkungan 1982 (yang telah diganti dengan UU No 23 Tahun 1997) UUPR termasuk yang secara komprehensif mengatur pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan Di dalam UUPR ruang diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya[44]

Undang-undang ini menggunakan istilah pengelolaan kawasan lindung sebagaimana yang terdapat di dalam Kepres Kawasan Lindung (1990) dan bukan kawasan konservasi Hal ini tampaknya karena tidak dimuatnya UU No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Sumber Daya Alam hayati dan Ekosistemnya sebagai salah satu pertimbangan kendatipun UU No 4 Tahun 1982 juga mencantumkan konservasi Dengan demikian setidak-tidaknya terdapat 3 (tiga) istilah yang berbeda yaitu, Lingkungan Hidup (UU No 23 Tahun 1997), Kawasan Konservasi (UU No 5 Tahun 1990) dan Kawasan Lindung (UU No 24 Tahun 1992) Perbedaan-perbedaan istilah ini penting untuk dicermati karena akan berpengaruh pada implementasi kebijakan, khususnya di tingkat daerah

Khususnya mengenai peran serta masyarakat UUPR menyebutkan bahwa penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dengan peran serta masyarakat Peran serta masyarakat ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang Peraturan Pemerintah tersebut merupakan produk hukum positif pertama yang mengatur peran serta masyarakat secara khusus di Indonesia Bahasan tentang PP tersebut terdapat di dalam Bab III

[44] Pasal 1 ayat (1) UUPR

2 2 1 12 Undang-undang No 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati

Tujuan dari UU No 5 Tahun 1994 adalah konservasi keanekaragaman hayati pemanfaatan komponen-kopmonennya secara berkelanjutan dan membagi keuntungan yang dihasilkan dari pendayagunaan sumber daya genetika secara adil dan merata termasuk melalui akses yang memadai terhadap sumber daya genetik dengan alih tekonologi yang tepat guna dan dengan memperhatikan semua hak atas sumber-sumber daya maupun dengan pendanaan yang memadai

Undang-undang ini terdiri dari 42 pasal selain memuat tentang Tujuan Pengertian dan prinsip juga memuat hal tentang Lingkup Kedaulatan, Kerjasama Internasional Tindakan Umum Bagi Konservasi dan Pemanfaatan Secara Berkelanjutan, Identifikasi dan Pemantauan Konservasi In-situ dan Eks-situ Pemanfaatan Secara Berkelanjutan Komponen-komponen Keanekaragaman Hayati Tindakan Insentif, Penelitian dan Pelatihan Pendidikan dan Kesadaran Masyarakat Pengkajian Dampak dan Pengurangan Dampak yang Merugikan

Disamping itu juga diatur tentang Akses Pada Sumber daya Genetik Akses Pada Teknologi dan Alih Teknologi Pertukaran Informasi Kerjasama Teknisi dan Ilmiah Penanganan Bioteknologi dan Pembagian Keuntungan Sumber Dana dan beberapa hal mengenai aspek-aspek teknis dan kesekretariatan

Lingkup kedaulatan suatu negara *berkaitan dengan komponen* keanekaragaman hayati adalah yang terdapat di dalam batas-batas yurisdiksinya Sementara itu untuk proses dan kegiatannya yaitu yang dilaksanakan di bawah yurisdiksi atau pengendalian suatu negara di dalam atau di luar batas nasionalnya tanpa memperhatikan tempat terjadinya proses atau kegiatan tersebut[45] Prinsip yang dijadikan landasan adalah hak berdaulat untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang ada sesuai dengan kebijakan pembangunan lingkungan sendiri, serta tanggung jawab dan jaminan bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan di dalam batas yurisdiksinya tidak menimbulkan kerusakan terhadap lingkungan negara lain atau kawasan di luar batas yurisdiksi nasionalnya[46]

Konvensi PBB tersebut juga mengamanatkan kepada setiap negara untuk 1) mengembangkan strategi rencana atau program nasional untuk konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan keanekaragaman hayati atau program yang sudah ada dan 2) memadukan konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan keanekaragaman hayati ke dalam rencana, program dan kebijakan sektoral atau lintas sektoral yang berkaitan sejauh mungkin dan jika sesuai[47]

Dua amanat konvensi tersebut -- khususnya memadukan konservasi ke dalam pelaksanaan pembangunan Indonesia -- penting untuk ditelusuri apakah secara konsisten

---

[45] Pasal 4 Undang undang No 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati
[46] Pasal 3 UU No 5 Tahun 1994
[47] Pasal 6 UU No 5 Tahun 1994

61

telah dilaksanakan Penelusuran tersebut untuk melihat sejauh mana Indonesia memiliki komitmen untuk menjalankan konvensi dan secara sadar melihat upaya-upaya konservasi merupakan hal yang harus *inheren* di dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan Pengalaman Indonesia yang turut meratifikasi CITES dan ternyata lalai mengakibatkan negara-negara lain mengancam untuk melakukan *total ban* terhadap perdagangan satwa asal Indonesia dapat dijadikan sebagai refleksi bahwa adopsi atau ratifikasi suatu konvensi internasional tidak lagi dapat dilakukan semata-mata berdasarkan tujuan *diplomatic policy* akan tetapi secara sadar melihat bahwa tindakan tersebut merupakan *an integrated of development policy* Indonesia

2 2 1 13 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1995 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1995 ini merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang No 5 Tahun 1990 Pasal 31[48] yang menyebutkan *bahwa di dalam taman nasional taman hutan raya dan taman wisata alam dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan pendidikan menunjang budi daya dan wisata alam*

Tujuan dari pengusahaan pariwisata alam adalah untuk meningkatkan pemanfatan gejala keunikan dan keindahan alam yang terdapat dalam zona pemanfaatan taman nasional taman hutan raya dan taman wisata alam berlandaskan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya

Jenis-jenis usaha yang dapat dilakukan adalah
Akomodasi seperti pondok wisata bumi perkemahan karavan penginapan remaja
1 Makanan dan minuman
2 Sarana wisata tirta
3 Angkutan wisata
4 Cinderamata dan sarana budaya

Pelaksanaan usaha sarana pariwisata tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu a) luas kawasan yang dimanfaatkan untuk pembangunan sarana dan prasarana pariwisata alam maksimum 10 % dari luas zona pemanfaatan taman nasional blok pemanfaatan taman hutan raya dan blok pemanfaatan taman wisata alam yang bersangkutan, b) bentuk bangunan bergaya arsitektur budaya setempat dan c) tidak mengubah bentang alam

Pengusahaan pariwisata alam dapat dilakukan oleh koperasi badan usaha milik negara perusahaan swasta dan perorangan Izin pengusahaan diberikan oleh Menteri Kehutanan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri yang bertanggungjawab di bidang

[48] Juga Pasal 34 UU No 5 Tahun 1990

pariwisata, serta Gubernur setempat[49] Pengusahaan tersebut diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun sesuai dengan jenis usahanya

2 2 1 14 Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1998 tentang Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser

Keppres 33 Tahun 1998 adalah suatu peraturan yang dibuat khusus dibuat dalam rangka pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser yang wilayahnya terletak di dua Propinsi yaitu Propinsi Sumatera Utara dan Propinsi Aceh dengan jumlah areal seluas 1 790 000 hektar

Sesuai dengan fungsinya disebutkan bahwa bagian-bagian wilayah kawasan Ekosistem leuser ditetapkan sebagai kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA) Dengan demikian disamping mengatur mengenai *Pengelolaan* Keppres ini telah sekaligus mengatur mengenai *Penetapan* suatu kawasan yang biasanya dilakukan tersendiri dengan memenuhi kriteria dan proses tertentu

Hal yang tidak dimuat di dalam Keppres ini adalah Undang-undang Penataan Ruang (1992) sebagai pertimbangan serta mengenai definisi dari Kawasan Ekosistem Leuser sendiri Definisi penting untuk menghindari munculnya pengertian yang berbeda-beda dan tidak konsisten Pengertian Ekosistem misalnya, tidak diketahui merujuk pada pengertian mana

Pengelolaan Ekosistem Leuser dilakukan oleh Pemerintah yang bekerjasama dengan Yayasan Leuser Internasional dimana ditetapkan yayasan tersebut membantu pemerintah sebagai pelaksana pengelolaan kawasan yang mencakup upaya konservasi dan pengembangan kawasan ekosistem Leuser yang meliputi
1 Perlindungan dan pengamanan
2 Pengawetan
3 Pemulihan Fungsi Kawasan dan
4 Pemanfaatan secara lestari

Pelaksanaan kerjasama tersebut berlangsung untuk jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan dan kelangsungan pelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada kawasan ekosistem Leuser

Ditekankan bahwa kerjasama tersebut juga
1 Tidak mencakup hak untuk menguasai atau memiliki atau apapun yang sejenis dengan itu di atas dan di bawah tanah pada kawasan ekosistem leuser
2 Tidak mengurangi hak-hak yang terlebih dahulu diberikan pemerintah untuk kegiatan tertentu pada kawasan ekosistem Leuser, dan

[49] Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1995 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam

Beberapa hal yang tidak atau belum diatur adalah bagaimana koordinasi kerja dan program antara Yayasan Ekosistem Internasional dengan Departemen Kehutanan – khususnya direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam terhadap kawasan yang memiliki areal seluas 1 790 000 hektar tersebut

2 2 2 Peraturan Terkait 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 berkaitan dengan pengelolaan sektor-sektor sumber daya alam Disamping 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 Berikut adalah pembahasan beberapa peraturan terkait tersebut[50]

2 2 2 1 Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria

Kawasan Konservasi adalah bagian dari apa yang tercantum di dalam Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (UUPA) UUPA menyebutkan mengenai mengenai bumi, air dan ruang angkasa Sehingga kawasan konservasi merupakan bagian wilayah yang berada di Indonesia dan merupakan salah satu wilayah yang peruntukannya diatur oleh pemerintah berdasarkan UUPA tersebut

Pengaturan tentang peruntukan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dalam UUPA diatur pada pasal 14 ayat (1) yaitu

(1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 dan ayat (2) dan (3) pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan peruntukan dan penggunaan bumi air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya

- *a Untuk keperluan negara*
- *b Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan yang Maha Esa*
- *c Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan*

[50] Kajian terhadap berbagai peraturan yang menyangkut isu desentralisasi dan peran serta masyarakat di muat di dalam Bab III

c *Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan*
d *Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu*
e *Untuk keperluan memperkembangkan industri transmigrasi dan pertambangan*

Namun demikian kendatipun lingkup yang diatur oleh UUPA seolah-olah sedemikian luas berdasarkan isi dari pasal-pasal diatas peruntukan ataupun pengaturan bagi kawasan konservasi tidak mendapat tekanan yang berarti

Adapun semangat perlindungan lingkungan khususnya mengenai tanah yang terdapat di dalam UUPA adalah sebagaimana yang tercantum dalam pasal 15 yaitu
Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan-hubungan dengan tanah itu dengan memperhatikan ekonomis yang lemah

Berkaitan dengan kajian mengenai Desentralisasi dan Pengembangan Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi ini terdapat tiga hal menarik yang di dalam UUPA Pertama adalah adanya pengakuan bagi hukum adat Hal ini sesuai dengan semangat dari pembentukan UUPA itu sendiri[51] Walaupun kemudian pengakuan pada hukum adat atau institusi adat menjadi 'mandul dengan adanya beberapa pembantasan seperti yang tercantum pada pasal 3 UUPA[52]

Kedua UUPA telah memiliki semangat desentralisasi sebagaimana yang tercantum pada pasal 14 ayat (2), yang berbunyi
Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan Pemerintah Daerah mengatur persediaan peruntukan dan penggunaan bumi air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing

Ketiga adalah adanya fungsi sosial seperti yang tercantum dalam pasal 6 yang berbunyi
semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

[51] Berpendapat (a) Undang undang No 5 tahun 1960
[52] Pasal 3 Undang-undang No 5 Tahun 1960

2 2 2 2 Undang-undang No 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi

Dalam undang-undang ini tidak tampak adanya upaya perlindungan lingkungan Sebaliknya muatan yang terkandung dalam Undang-undang ini lebih mengarah pada upaya eksploitasi semata

Mengenai ketentuan wilayah yang dilarang untuk melakukan pekerjaan pertambangan tampak bahwa Kawasan Konservasi bukan salah satu wilayah yang dilarang Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 7 yang menyebutkan bahwa

(1) Kuasa pertambangan tidak meliputi hak tanah permukaan bumi

(2) Pekerjaan kuasa pertambangan tidak boleh dilakukan di wilayah yang ditutup untuk kepentingan umum

(3) Lapangan pekerjaan kuasa pertambangan tidak meliputi

a tempat-tempat kuburan tempat-tempat yang dianggap suci pekerjaan pekerjaan umum umpamanya jalan-jalan umum jalan kereta api saluran air listrik gas dan sebagainya

b lapangan tanah sekitar lapangan-lapangan dan bangunan-bangunan pertanahan

c tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain

d bangunan rumah-rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik beserta tanah-tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin yang berkepentingan

Pengertian **wilayah yang ditutup untuk kepentingan umum** pada ayat (2) dalam arti yang luas dapat dimasukkan kepada Wilayah Konservasi Namun tafsiran ini bisa jadi sangat lemah dan masih membutuhkan penegasan

2 2 2 3 Undang-undang No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

Undang-undang No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA) adalah paket kebijakan yang dibuat pemerintah sebagai upaya untuk mendukung perekonomian Indonesia yang tengah berada dalam keadaan kritis Dalam poin menimbang dari UUPMA, tampak bahwa UU ini dibentuk dengan tujuan mengolah kekuatan ekonomi potensil untuk dijadikan ekonomi riil Penanaman modal asing merupakan fasilitas kearah terciptanya ekonomi riil tersebut

Dihubungkan dengan pengelolaan sumber daya alam khususnya kawasan konservasi UU ini sama sekali tidak menyinggung hal tersebut Bahkan UU ini dikeluarkan sebelum beberapa UU yang berkaitan dengan sumber daya alam dikeluarkan, misalnya UU No 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dan Undang-undang lainnya yang dikeluarkan setelah tahun 70-an Hal ini dapat diartikan bahwa UU No 1 Tahun 1967 memang dimaksudkan sebagai pendorong pertumbuhan investasi dan penggerak laju pembangunan

dimaksudkan sebagai pendorong pertumbuhan investasi dan penggerak laju pembangunan

Bahkan di dalam UUPMA terdapat beberapa pasal yang berkenaan dengan kelonggaran kelonggaran perpajakan dan pungutan-pungutan lain[53] (Ketentuan mengenai kelonggaran-kelonggaran perpajakan kemudian diubah dan ditambah melalui **Undang-undang No 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-undang No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing**)

UUPMA juga mengatur tentang kewajiban-kewajiban lain perusanaan modal asing Namun mengenai kewajiban-kewajiban lain bagi perusahaan-perusahaan modal asing ini[54] tidak juga memuat unsur perlindungan lingkungan sama sekali

2 2 2 4 Undang-undang No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan

Melihat poin menimbang pada UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan tampak bahwa ada semangat untuk mengolah segala kekuatan potensil di bidang pertambangan bagi pembangunan ekonomi Tidak dicantumkan semangat perlindungan lingkungan di sana

Dalam pengaturannya pelaksanaan usaha pertambangan – yaitu usaha pertambangan untuk bahan-bahan galian golongan strategis dan vital -- masih bersifat sentralistik yaitu dilakukan oleh Menteri Demikian juga mengenai permintaan kuasa pertambangan, harus berdasarkan pertimbangan Menteri[55]

Untuk bahan-bahan galian C dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian tersebut[56] Di sini tampak bahwa UU Pokok Pertambangan hanya memberi peluang bagi Pemda tambang galian C namun tidak memberi kesempatan pada Pemda untuk mengatur sendiri pengusahaan bahan-bahan galian strategis dan vital di daerahnya

Wilayah-wilayah yang tidak boleh dilakukan kegiatan pertambangan diatur di dalam pasal 16[57] Namun sekian wilayah tersebut tidak tercantum kawasan konservasi atau kawasan perlindungan alam lainnya yang turut dilarang kecuali sekadar tidak diperbolehkannya pekerjaan pertambangan di wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum [58] Kepentingan umum di sini tentunya akan membawa penafsiran yang berbeda-beda Apakah kawasan konservasi tidak dapat dikategorikan sebagai wilayah yang

---

[53] Pasal 15 16 17 UU No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing
[54] Idem pasal 26 27
[55] Idem Pasal 18
[56] Pasal 3 4 UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Pertambangan
[57] Idem pasal 16
[58] Ayat (2) UU Pokok Pertambangan No 11 Tahun 1967

Di sisi lain UU Pokok Pertambangan – dalam pasal 30 ternyata memberikan perhatian terhadap masyarakat sekitar dari bahaya penyakit dan bahaya lainnya bagi masyarakat sekitar Disebutkan bahwa apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitar

2 2 2 5 Undang-undang No 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri

Seperti halnya dengan UU No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri penuh dengan semangat pembangunan ekonomi

Kelonggaran-kelonggaran serta keringanan-keringanan bagi perusahaan-perusahaan yang menanam modal baru tampak dalam ketentuan-ketentuan UU ini seperti yang tercantum dalam pasal 9 sampai dengan pasal 15 mengenai pembebasan pengenaan pajak kekayaan pembebasan Bea Materai Modal pembebasan dari pengenaan pajak perseroan dan lain sebagainya[59] Ketentuan-ketentuan tersebut akan lebih mendorong usaha-usaha yang dilakukan bagi lajunya pertumbuhan ekonomi, tanpa adanya perhatian bagi lingkungan yang akan terkena dampak dari kegiatan-kegiatan tersebut

2 2 2 6 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan

Secara umum Undang-undang ini mempunyai semangat perlindungan kelestarian alam Hal ini sudah tampak pada poin menimbang[60] Kemudian hal tersebut tampak dari isi Undang-undang ini, seperti pada pasal 3 ayat (2)
Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pemerintah melaksanakan pengelolaan sumber daya ikan secara terpadu dan terarah dengan melestarikan sumber daya ikan beserta lingkungannya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia

Kemudian berturut-turut pada pasal 5 6,7 dan 8[61] mencantumkan berbagai hal yang harus dan tidak boleh dilakukan dalam upaya perlindungan lingkungan namun secara langsung tidak menyinggung mengenai daerah konservasi

Undang-undang ini ternyata lebih mengarah pada sistem sentralistik seperti yang tercantum pada pasal 4 yang menyebutkan

[59] Pasal 9 10 11 12 13 14 15 UU No 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri
[60] Menimbang poin b Undang-undang No 9 Tahun 1985 tentang Perikanan
[61] Idem pasal 5 6 7 8

Undang-undang ini ternyata lebih mengarah pada sistem sentralistik seperti yang tercantum pada pasal 4 yang menyebutkan

Dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya ikan Menteri menetapkan ketentuan ketentuan mengenai

1 *Alat-alat penangkapan ikan*
2 *syarat syarat teknis perikanan yang harus dipenuhi oleh kapal perikanan dengan tidak mengurangi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai keselamatan pelayaran*
3 *jumlah yang boleh ditangkap dan jenis serta ukuran ikan yang tidak boleh ditangkap*
4 *daerah jalur dan waktu atau musim penangkapan*
5 *pencegahan pencemaran dan kerusakan rehabilitasi dan peningkatan sumber daya ikan serta lingkungannya*
6 *penebaran ikan jenis baru*
7 *pembudidayaan ikan dan perlindungannya*
8 *pencegahan dan pemberantasan hama serta penyakit ikan*
9 *hal-hal yang dipandang perlu untuk mencapai tujuan pengelolaan sumber daya ikan*

Padahal untuk beberapa hal teknis seperti ketentuan diatas pengaturannya dapat diserahkan kepada pemerintah daerah atau setidaknya ada kordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah

2 2 2 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian lebih banyak mengatur mengenai pembangunan industri di Indonesia Namun Undang-undang ini juga berupaya untuk memperhatikan faktor lingkungan hidup Hal tersebut tercermin pada poin mengingat dimana terdapat Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Landasan serta tujuan pembangunan industri yang tercantum di dalam Undang-undang ini salah satunya adalah kelestarian lingkungan hidup[62] Di dalam pasal-pasal berikutnya juga tercantum ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan perlindungan lingkungan[63] Namun berbagai pencantuman tersebut dapat dikatakan lebih bersifat umum

2 2 2 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman

Secara umum Undang-undang ini dibentuk bagi pengembangan sektor pertanian Sistem budidaya tanaman sendiri seperti yang tercantum di dalam pasal 1 adalah sistem pengembangan dan pemanfaatan sumberdaya alam nabati melalui upaya manusia yang

---

[6] Pasal 2 dan 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian
[63] Idem Pasal 9 dan 21

Dalam kegiatan budidava tanaman sesuai dengan asas yang terkandung di dalam Undang-undang ini[64] menekankan pentingnya untuk melindungi lingkungan hidup[65] Khususnya untuk penggunaan lahan dalam pasal 44 disebutkan bahwa

(1) Pemanfaatan lahan untuk keperluan budidava tanaman disesuaikan dengan tata ruang dan tata guna tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

(2) Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan lahan maupun pelestarian lingkungan hidup khususnya konservasi tanah

Dengan demikian kegiatan budidaya tanaman harus diupayakan untuk sesuai dengan peruntukan suatu kawasan

2 2 2 9 Undang-undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan Ikan dan Tumbuhan

Karantina hewan ikan dan tumbuhan adalah merupakan tindakan yang mendukung pelestarian sumber daya alam sebab berupaya untuk mencegah masuk dan tersebarnya hama penyakit hewan hama dan penyakit ikan atau organisme pengganggu tumbuhan Hal tersebut juga sesuai dengan maksud dibentuknya Undang-undang ini yaitu untuk melindungi kelestarian sumber daya alam hayati[66]

Berkaitan dengan Kawasan Konservasi ketentuan-ketentuan mengenai karantina hewan ikan dan tumbuhan mendukung perlindungan keanekaragaman hayati di wilayah konservasi yang berarti menunjang tujuan dari konservasi itu sendiri

2 2 2 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian

Ketransmigrasian secara langsung memang tidak berkaitan dengan wilayah konservasi Kedua hal tersebut bisa terkait jika dihubungkan dengan sejauh penggunaan lahan untuk wilayah transmigarasi Mengenai hal tersebut penyediaan lahan bagi transmigrasi diatur dalam pasal 23 yaitu

(1) Pemerintah menyediakan tanah bagi penyelenggaraan transmigrasi

(2) Alokasi penyediaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Dalam hal ini berarti, lahan yang digunakan untuk kegiatan transmigrasi sesuai dengan yang diperuntukkan oleh Rencana Tara Ruang Wilayah dan peraturan-peraturan

---

[64] Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidava Tanaman

[65] Idem Pasal 3 a 7 9 (2) 16 22 28 b 44

[66] Menimbang a Undang-undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan Ikan dan Tumbuhan

Dalam hal ini berarti lahan yang digunakan untuk kegiatan transmigrasi sesuai dengan vang diperuntukkan oleh Rencana Tara Ruang Wilayah dan peraturan-peraturan perundang-undangan lainnva Jadi pada intinya lahan vang diperuntukkan bagi wilayah konservasi tidak bisa digunakan bagi kegiatan transmigarasi

Peran Pemerintah Daerah di dalam kegiatan transmigrasi secara langsung tidak diatur kecuali setelah lima tahun sejak penempatan transmigran pembinaan pemukiman transmigran diserahkan kepada Pemerintah Daerah[67] Padahal yang terpenting adalah peran Pemerintah Daerah pada saat program transmigrasi akan dilakukan di daerahnva masing-masing Hal tersebut berangkat dari asumsi bahwa Pemerintah Daerah lebih mengetahui tentang keadaan daerahnya seperti kondisi tanah masyarakat sekitar sumber daya alam dan lain sebagainva

Sementara itu ketentuan mengenai peran serta masyarakat[68] yang lebih diartikan sebagai penyediaan jasa barang dan modal serta tenaga seperti sukarelawan dan lain-lain yang pada intinya bukan berupa aspirasi dan masukan-masukan dari masvarakat terhadap pengembangan ataupun rencana kegiatan transmigrasi

2 2 2 11 UU No 9/1985 tentang Perikanan

Pengelolaan Sumber Daya Ikan (PSDI) berasaskan keterpaduan terarah dengan melestarikan sumber dava ikan beserta lingkungannya bagi kesejahteraan rakyat
UUPSDI secara umum menyebutkan bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan vang mengakibatkan pencemaran dan kerusakan SDI dan lingkungannya kecuali untuk kegiatan penelitian dan kegiatan ilmiah (Ps 7)

Untuk pelestarian alam perairan, pemerintah menetapkan jenis ikan tertentu yang dilindungi dan/atau lokasi perairan sebagai suaka perikanan berdasarkan ciri vang khas jenis ikan atau keadaan alam dimaksud (ps 8 ayat (1))

2 2 2 12 UU No 11/1974 tentang Pengairan

Sebagaimana kita ketahui air merupakan salah satu sumber daya alam vang sangat vital bagi mahluk hidup termasuk manusia Pengaturan mengenai air terdapat di dalam UU No 11 Tahun 1974 UU pengairan hanya memberikan pengaturan yang bersifat umum yang menvebutkan bahwa air sumber-sumber air beserta bangunan-bangunan pengairan harus dilindungi serta diamankan dipertahankan serta dijaga kelestariannya supava dapat memenuhi fungsinya Adapun air beserta sumber-sumbernya termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnva memiliki fungsi sosial

[67] Pasal 34 Undang undang Nomor 15 tahun 1997 tentang Ketransmigrasian
[68] Idem pasal 35

2 2 2 13 UU No 9/1990 tentang Kepariwisataan

UU No 9 Tahun 1990 tentang kepariwisataan tidak memberikan pengaturan tentang pengelolaan kawasan konservasi Padahal tidak sedikit pengembangan pariwisata yang dilakukan terletak di kawasan konservasi

Adapun yang sempat disinggung adalah bahwa pembangunan objek dan daya tarik wisata dilakukan dengan memperhatikan

a Kemampuan untuk mendorong peningkatan perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial budaya
b Nilai-nilai agama adat istiadat serta pandangan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat
c Kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup dan
d Kelangsungan usaha pariwisata itu sendiri

2 2 2 14 UU No 4 Tahun 1992 tentang Pemukiman dan Perumahan

Asas dari penataan perumahan dan pemukiman adalah adil dan merata kebersamaan dan kekeluargaan kepercayaan pada diri sendiri keterjangkauan dan kelestarian lingkungan hidup[69]

Berangkat dari asas yang ideal tersebut setiap orang atau badan yang membangun rumah wajib

a Mengikuti persyaratan teknis ekologis dan administratif
b Melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan dan,
c Melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan[70]

Didalam bab tentang ketentuan umum poin 3 disebutkan bahwa pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian dan tempat kegiatan yang mendukung peri kehidupan dan penghidupan

Namun bagaimana jika suatu pemukiman atau perumahan terdapat di dalam suatu kawasan lindung tidak diatur ataupun disinggung dalam Undang-undang ini Demikian juga di dalam ketentuan pidananya tidak ada ancaman apabila terdapat pemukiman dan perumahan Padahal cukup banyak kasus-kasus dimana di dalam kawasan yang merupakan kawasan konservasi masih ada masyarakat bahkan masyarakat perkotaan yang melakukan pembangunan rumah atau perumahan seperti di daerah Puncak Bogor ataupun di kawasan resapan air Dago Bandung Utara

[69] Pasal 3 UU No 4 Tahun 1992 tentang Pemukiman dan Perumahan
[70] Pasal 7

yang melakukan pembangunan rumah atau perumahan seperti di daerah Puncak Bogor ataupun di kawasan resapan air Dago, Bandung Utara

Persoalan perumahan dan pemukiman merupakan salah satu hal yang penting untuk diharmonisasikan dengan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi, sehingga tidak terjadi tumpang tindih maupun penyerobotan kawasan konservasi untuk pemukiman

Anehnya juga UU No 4 Tahun 1992 tentang Pemukiman dan Perumahan ini tidak memasukkan UU No 5 Tahun 1990 tentang KSDAHE ataupun UU No 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (yang telah diganti dengan UU No 23 Tahun 1997) di dalam konsideran kendatipun asas yang dianut sebagaimana telah disinggung di awal tadi salah satunya adalah kelestarian lingkungan hidup

2 2 2 15 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan

Di dalam pengertian yang dibangun oleh PP No 33/1970 disebutkan bahwa perencanaan hutan adalah penyusunan pola tentang peruntukan penyediaan pengadaan dan penggunaan hutan secara serba guna dan lestari serta penyusunan pola kegiatan-kegiatan pelaksanaannya menurut ruang dan waktu [Pasal 1 ayat (1)]

Menariknya disebutkan bahwa tujuan perencanaan hutan adalah agar segala kegiatan termaksud dapat dilaksanakan secara terarah dan rasional untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya [Pasal 2 ayat (1)] Tidak disinggung mengenai keberlanjutan ataupun kelestarian hutan

Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa rencana penataan hutan disusun berdasarkan Rencana Pengukuhan Hutan sesuai dengan fungsi hutan bersangkutan yang meliputi

a Hutan Lindung
b Hutan Produksi (HPH)
c Hutan Suaka Alam
d Hutan Wisata

Rencana penatagunaan hutan tersebut didasarkan atas pertimbangan letak dan keadaan hutan topografi, keadaan dan sifat tanah iklim, keadaan dan perkembangan masyarakat dan lain ketentuan yang akan ditetapkan lebih lanjut

Dari seluruh uraian mengenai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ada baik yang mengatur secara langsung maupun tidak langsung, cukup banyak kebijakan yang tidak sejalan baik secara horizontal maupun secara vertikal Peraturan-peraturan yang ada tidak sinkron dan tidak harmonis antara yang satu dengan lainnya

Sebagai contoh adalah UU No 5 Tahun 1967 dengan UU No 5 Tahun 1990 dimana yang satu bicara eksploitasi sementara yang lainnya bicara utilisasi atau pmenfaatan Akan tetapi kedua peraturan tersebut dijalankan oleh institusi yang sama, yaitu

(Ditjen) Pengusahaan hutan jauh lebih *powerful* apabila dibandingkan dengan Ditjen PHPA

Kasus Kegiatan Pertambangan di Taman Nasional Lorentz, Irian Jaya[71]

Taman Nasional Lorentz, sebelumnya Cagar Alam Lorentz Irian Jaya, sebagaimana taman nasional lainnya merupakan kawasan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, pasal 19 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1), di Kawasan Taman Nasional maupun Cagar Alam dilarang adanya kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhannya. Adapun pengecualian adalah bagi tujuan-tujuan penelitian ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budi daya, pariwisata dan rekreasi (pasal 17 ayat (1) dan pasal 31 ayat (1)

Namun ternyata pada tahun 1991, sebuah perusahaan tambang yaitu PT Nabire Bakti Mining (PT NBM) mendapatkan Kontrak Karya di bidang pertambang umum (bahan galian minreal emas) berdasarkan surat persetujuan Presiden RI Nomor B-392/Pres/12 1991 tertanggal 26 Desember 1991 Persetujuan tersebut diberikan untuk luas areal 824 581 hektar, di wilayah Paniai, Pegunungan Jaya Wijaya, Fak-fak Propinsi Irian Jaya Sempat terjadi penciutan luas wilayah Kontrak Kerja tersebut menjadi 617 284 ha

Pada tanggal 21 April 1994 Direktur Pertambangan Umum mengeluarkan Kuasa Pertambangan Eksplorasi (SK Eksplorasi) bagi PT NBM untuk jangka waktu 36 bulan Padahal, wilayah kerja PT NBM terutama Blok IV sebagiannya tumpang tindih dengan Taman Nasional (saat itu masih Cagar Alam) Lorentz

Apa gerangan yang dijadikan sebagai landasan hukum kegiatan pertambangan oleh PT NBM tersebut ?

Sebagaimana yang diulas dalam kajian peraturan perundang-undangan maka kegiatan tersebut tampaknya bertumpu kepada Keputusan Presiden Nomor 32 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, yang memungkinkan kawasan-kawasan lindung untuk dieksploitasi Namun peraturan yang secara nyata membolehkan kegiatan pertambangan di dalam kawasan Cagar Alam adalah SKB Menteri Pertambangan dan Menteri Kehutanan Nomor 969 K/05/M PE/1989, Nomor 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi di dalam Kawasan Hutan. Di dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa di dalam kawasan Cagar Alam dapat dilakukan usaha pertambangan

[71] Sumber Mas Achmad Santosa Sulaiman N Sembiring Frank Momberg dan V Benja Mambai Menambang Kawasan Lindung (akan) diterbitkan oleh WWF Indonesia ICEL 1998

ayat (1) disebutkan bahwa di dalam kawasan Cagar Alam dapat dilakukan usaha pertambangan

Berdasarkan bentuk dan kedudukan (hirarki) peraturan perundang-undangan, maka SKB tersebut telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu UU No 5 Tahun 1990 Oleh karenanya, SKB tesebut seharusnya batal demi hukum, khususnya mengenai aturan-aturan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi Secara otomatis pula, Kontrak karya serta Ijin Eksplorasi yang dimiliki oleh PT NBM dapat dikatakan tidak sah

Dari gambaran kasus kegiatan pertambangan atau eksploitasi di kawasan-kawasan konservasi seperti taman nasional seperti di atas, menunjukkan bahwa persoalan yang melatarbelakangi adalah adanya dualisme kebijakan mengenai kegiatan pertambangan di kawasan Cagar Alam. Disinilah terlihat ancaman yang muncul terhadap kawasan-kawasan konservasi ternyata juga terdapat di dalam produk perundang-undangan sendiri

Contoh lainnya adalah tidak sejalannya UU No 5 Tahun 1990 (UU KSDHE) *dengan* Keputusan Presiden No 32 mengenai Kawasan Lindung dan Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1985 tentang Kegiatan tambang di dalam kawasan lindung khususnya kawasan cagar alam dan taman nasional UU KSDHE tidak membolehkan tapi dua peraturan tersebut walaupun jelas lebih rendah tetap berlaku dan memberi peluang eksploitasi kawasan-kawasan konservasi

Di dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan sendiri Konflik hukum sebagaimana yang digambarkan diatas selayaknya tidak terjadi Hal tersebut akan mengakibatkan penegakan hukum menjadi tidak efektif Oleh karenanya dimasa yang datang berbagai persoalan-persoalan mendasar di dalam kebijakan dan peraturan tersebut harus dirubah termasuk proses pembuatan kebijakan dan peraturan perundang-undangan tersebut

Berbagai peraturan lain yang terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi lebih merupakan peraturan yang bersifat teknis yang ditujukan pada perlindungan berbagai keanekaragaman hayati dan pengelolaan kawasan konservasi Aturan-aturan yang dimuat diantaranya seperti larangan pengeluaran jenis ikan tertentu jalur-jalur penangkapan ikan petunjuk pelaksanaan pengembangan budi daya laut pohon-pohon yang dilindungi, susunan organisasi dan berbagai hal-hal teknis lainnya Berbagai peraturan tersebut tersebar di dalam berbagai keputusan Menteri atau keputusan bersama Menteri terkait[72]

[7] Lihat lampiran daftar peraturan perundang undangan

4 Kelembagaan

Kelembagaan di dalam berbagai peraturan

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

Di sektor pertambangan di dalam **UU No 11 Tahun 1967** pasal 29 disebutkan bahwa tata usaha pengawasan pekerjaan usaha pertambangan dan pengawasan hasil pertambangan dipusatkan kepada Menteri dan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah Pengawasan yang dimaksud terutama meliputi keselamatan kerja pengawasan produksi dan kegiatan lainnya dalam pertambangan yang menyangkut kepentingan umum Di dalam **PP No 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No 11 Tahun 1967** kembali terdapat bagian yang mengatur tentang Pengawasan Pertambangan namun belum ada rincian, kecuali mengulangi apa yang terdapat di dalam UU No 11 Tahun 1967 yaitu akan diatur di dalam Peraturan pemerintah

Di bidang pengairan disebutkan bahwa *Menteri (Pertanian)* yang diserahi tugas urusan pengairan diberi wewenang dan tanggung jawab untuk mengoordinasikan segala pengaturan usaha-usaha perencanaan, teknis, pengawasan pengusahaan pemeliharaan serta perlindungan dan penggunaan air dan atau sumber-sumber air dengan memperhatikan kepentingan departemen dan atau lembaga lain yang bersangkutan

Untuk Rawa pelaksanaan wewenang dan tanggungjawab penguasaan (juga) **dilakukan oleh Menteri** [Pasal 5 ayat (2)] , dalam hal ini Menteri Pertanian Sementara itu berkaitan dengan **pengelolaan sungai** menurut **UU No 35 Tahun 1991** dimana sungai dikuasai oleh Pemerintah dan pelaksanaannya **dilakukan oleh Menteri Kehutanan**

UU No 5 Tahun 1967 Pasal 17 ayat 1 menyebutkan bahwa **penetapan** wilayah-wilayah hutan **dilakukan oleh Menteri** yang mengurusi urusan kehutanan [waktu itu masih berada di bawah Departemen Pertanian] dengan memperhatikan rencana penggunaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah Dalam hal ini tampak bahwa mulai muncul kesadaran pengelolaan hutan tidak dapat dipisahkan dari aspek pengelolaan tanah itu sendiri Walaupun sebagaimana yang disinggung dalam bahasan UU No 5 Tahun 1967 disebutkan bahwa UUPK tidak mencantumkan UUPA sebagai (salah satu) konsideran

Dalam **PP 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan** Hutan lebih jauh diatur bahwa **Menteri Pertanian wajib menyusun rencana umum** untuk menentukan peruntukan penyediaan pengadaan dan penggunaan hutan dimana rencana umum disusun untuk tiap-tiap daerah aliran sungai (*water sheed*) **Selanjutnya Menteri Pertanian mengeluarkan pedoman-pedoman pelaksanaan untuk instansi-instansi pelaksanaan di pusat dan di daerah** [pasal 4 ayat (1) (2) dan (3) Sementara itu penunjukan hutan lindung hutan produksi hutan suaka alam dan hutan wisata dilaksanakan oleh Menteri Pertanian [Pasal 8 ayat (1) dan (2) Yang akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Pertanian

PP No 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan SDA di ZEE (pasal 4 ayat (1)menyebutkan bahwa **Menteri Pertanian menetapkan jumlah** tangkapan yang diperbolehkan menurut jenis atau kelompok jenis SDA Hayati di sebagian atau di seluruh ZEE

Sementara itu menurut **PP 28 Tahun 85** pasal 6 ayat (1) dan (2) kawasan hutan dan hutan cadangan dilarang dikerjakan atau diduduki tanpa **izin dari Menteri** Untuk hutan lainnya (dapat) dikerjakan oleh yang berhak sesuai dengan **petunjuk Menteri** Demikian juga halnya tempat berburu, yang terdiri dari Taman Buru Areal Buru dan Kebun Buru ditetapkan oleh Menteri Kehutanan seperti yang tertuang dalam **PP 13 Tahun 1994** tentang Perburuan Satwa Buru pasal 6 ayat (1)

Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam menurut **PP No 18 Tahun 1994** dapat diselenggarakan oleh Koperasi BUMN Perusahaan Swasta dan Perorangan Dalam pasal 5 ayat (3) disebutkan bahwa **izin pengusahaan pariwisata alam diberikan oleh Menteri Kehutanan** setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Pariwisata dan Gubernur Kepala Dati I yang bersangkutan dan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian **izin pengusahaan tersebut diatur oleh Menteri**

Undang-undang No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya menyebutkan bahwa 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 Ketentuan lebih lanjut untuk pengaturan a-c diatur dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 8 ayat 1) Tidak disebutkan pada pemerintahan tingkat apa terdapat kewenangan tersebut Demikian halnya dengan pengelolaan kawasan suaka alam, dilaksanakan oleh pemerintah [pasal 16 ayat (1)]

Kejelasan mengenai kewenangan penetapan suatu wilayah kawasan cagar alam atau kawasan suaka margasatwa dimuat di dalam **PP No 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam** Suatu kawasan ditetapkan sebagai kawasan Cagar Alam atau Kawasan Suaka Margasatwa melalui tahapan penunjukan kawasan beserta fungsinya, penataan batas kawasan dan penetapan kawasan (Pasal 7)

Disebutkan bahwa **Menteri menunjuk** kawasan tertentu sebagai Kawasan Cagar Alam dan Kawasan Suaka Margasatwa setelah mendengar pertimbangan Gubernur Kepala

Daerah Tingkat I yang bersangkutan (Pasal 10) **Penataan batas dilakukan oleh Panitia Tata Batas yang keanggotaan dan tata kerjanya ditetapkan oleh Menteri** Kemudian Penetapannya sesudah direkomendasikan oleh Panitia Tata Batas **dilakukan oleh Menteri** Hal yang sama juga berlaku untuk Kawasan Pelestarian Alam

Tugas koordinasi tata ruang **dilakukan oleh Seorang Menteri** yang ditunjuk oleh Presiden Tugas tersebut termasuk pengendalian perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya yang berskala besar dan berdampak penting

Sementara itu **UUPLH No 23 Tahun 1997** membuat pembagian kerja seperti UUPR dimana 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

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 tentang 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 mencantumkannya sebagai salah satu syarat dalam Keputusan Pemberiannya*

Perlindungan dan pengawetan atas tanah air dan lingkungannya tersebut kembali ditekankan pada pelaksanaan tugas bidang Pekerjaan Umum yang menyebutkan bahwa perlindungan /pengawetan atas tanah air dan penggunaan tanah meliputi

1 Pengaturan peruntukan dan penggunaan tanah,
2 Wajib tanam /penghijauan/reboisasi

18

3 Mengusahakan kelestarian/penyelamatan tanah pencegahan erosi yang dapat antara lain dapat menyebabkan pengendapan dan pendangkalan saluran-saluran dan mengusahakan kelestarian bentangan sungai
4 Pengaturan pengawasan penebangan pohon
5 Pengaturan untuk mencegah pencemaran udara dan air dan
6 Pengamanan sumber-sumber air dan menjaga kelestariannya

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut Gubernur Kepala Daerah Tingkat I harus meminta serta memperhatikan pertimbangan teknis dari Departemen/Instansi yang bersangkutan

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)** [lihat SKB][7] Dalam Pasal 1 SKB tersebut disebutkan bahwa Para Gubernur Bupati dan Walikotamadya 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 budi daya termasuk kegiatan pertambangan akan tetapi aktifitas pertambangan didalam kawasan cagar alam atau taman nasional seringkali masih berlangsung Hal tersebut

[73] 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 Direktoral 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*
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 meletakan 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[74] Apabila dalam penyelenggaraan penataan ruang dimaksud terdapat hal-hal yang tidak bisa diselesaikan di Wilayah Dati I maka diperlukan pertimbangan dan persetujuan Menteri Untuk Daerah Tingkat II penataan ruang dilakukan oleh Bupati/Walikotamadya Dati II

[74] Pasal 27 (1)

BAB III
DESENTRALISASI DAN PERAN SERTA MASYARAKAT DI DALAM PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

Pengantar

Tuntutan untuk meninggalkan pengelolaan sumber daya alam yang sentralistik akhir-akhir ini tampak kian menguat Dengan gagalnya sistem pengelolaan sumber daya alam yang sentralistis memunculkan kesadaran bahwa desentralisasi[1] pengelolaan sumber daya alam adalah salah satu pilihan yang menjanjikan Bahkan tuntutan tersebut kian berkembang dengan banyaknya suara-suara daerah yang kian lantang menuntut redistribusi hasil-hasil sumber daya alam yang terdapat di daerah-daerah yang kaya seperti Aceh Riau, Irian Jaya Kalimantan dan beberapa daerah lainnya Pada kenyataannya disamping distribusi kekayaan sumber daya alam kepada daerah sangat sedikit kebutuhan akan desentralisasi terhadap pengelolaan sumber daya alam juga dilandasi oleh faktor geografi Indonesia yang tersebar banyak pulau dengan jumlah 27 propinsi dan perimbangan pembangunan yang juga tidak merata, serta kualitas sumber daya manusia Namun motif ekonomi, yaitu adanya ketidakadilan pembagian hasil-hasil sumber daya alam adalah landasan utama dari tuntutan pemerintah dan masyarakat tersebut

---

[1] Menurut Hans Kelsen pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara Negara merupakan tatanan hukum (*legal order*) maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara disebut kaidah sentral (central norms) dan ada pula kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*) Jadi apabila kita membicarakan tatanan hukum yang desentralistik maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan tempat berlakunya suatu tatanan hukum yang berlaku secara sah tersebut Bagir Manan memberikan gambaran bahwa desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu

Di sisi lain koridor peran serta masyarakat di dalam proses pembangunan termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam sangatlah memprihatinkan Masyarakat hampir tidak pernah terlibat di dalam berbagai proses pembuatan keputusan dan sebaliknya diposisikan sebagai penerima setiap kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah Seringkali hak-hak fundamental masyarakat tersebut diabaikan

Tindakan tersebut ternyata mengakibatkan dukungan terhadap berbagai kebijakan pemerintah menjadi sangat rendah dan tidak jarang pula kemudian memunculkan konflik Dengan demikian pada akhirnya terciptalah pemerintahan yang tidak menerapkan prinsip pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*) dan tidak terselenggaranya demokratisasi dalam hidup bernegara Hal ini semakin diperparah oleh tidak berjalannya sistem hukum (*rule of law*) dimana pengadilan seringkali tidak independen munculnya kebijakan yang tidak konsisten dan lemahnya penegakan hukum (law enforcement)

Bab ini membahas mengenai dua isu penting tersebut di atas desentralisasi dan peran serta masyarakat di dalam pengelolaan sumber daya alam dengan memberikan tekanan khusus pada pengelolaan kawasan konservasi

Kajian mengenai desentralisasi dan peran serta masyarakat akan dikaji di dalam sub bab masing-masing Akan disinggung juga tentang akses masyarakat baik lokal maupun masyarakat adat terhadap kawasan sumber daya alam khususnya kawasan konservasi

3 1 Desentralisasi

Pengertian sederhana dari desentralisasi adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan kekuasaan lebih besar kepada daerah baik dalam bentuk penyerahan tugas kewajiban kewenangan maupun berupa tanggung jawab tertentu Desentralisasi dimaksudkan untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri [2]

Secara *de jure* sistem hukum di Indonesia menganut asas desentralisasi Pijakan dasar dari prinsip desentralisasi tersebut adalah **Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945** yang menyebutkan bahwa
Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa [3]

Asep Warlan Yusuf S H M H Sendi Penyelenggaraan Pemerintahan Di daerah Dalam Kerangka Perwujudan Otonomi yang Nyata Dinamis Serasi dan Bertanggung Jawab Dalam 70 Tahun Prof Dr Ateng Syafrudin S H Citra Aditya Bandung 1996

[3]Penjelasan resmi pasal ini menyatakan bahwa *oleh karena negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil Daerah daerah itu bersifat autonoom (streek dan locale rechtsgemeenschapen) atau bersifat*

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 kemudian dijabarkan melalui beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya **Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya sendiri**

Pada Tahun 1957 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dicabut dan digantikan oleh **Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah** Pada Tahun 1965 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 kemudian diganti kembali oleh **Undang-undang No 18 Tahun 1965 yang juga disebut tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Di sektor pengelolaan sumber daya alam dalam kaitannya dengan pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah pada Tahun 1957 Pemerintah mengeluarkan **Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penverahan Sebagian Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut Kehutanan dan Karet Rakyat Kepada Daerah-Daerah Swatantra Tingkat II**

Untuk urusan perikanan laut disebutkan bahwa

1 *Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat I selanjutnya dalam peraturan ini disebut Pemerintah Daerah, menyelenggarakan penyuluhan teknis dan teknologis di lapangan perikanan laut dan penyuluhan tentang teknis perusahaan perikanan laut*
2 *Penyuluhan termaksud dalam ayat (1) didasarkan atas penyelidikan-penyelidikan ilmiah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat*
3 *Pemerintah Daerah wajib membantu Pemerintah Pusat dalam penyelidikan ilmiah tersebut*[4]

Dalam kaitannya dengan institusi pengelola, Pemerintah ketika itu ternyata telah mendorong pemberdayaan institusi masyarakat agar dapat mengembangkan aktifitas mandiri Dalam Pasal 2 dari Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa
Untuk memperkembangkan masyarakat nelayan ke arah otoaktivitiet dan untuk melancarkan persediaan bahan-bahan dan alat-alat perikanan laut maka Pemerintah Daerah menganjurkan berdirinya organisasi-organisasi nelayan dan mengawasi dan membimbing organisasi-organisasi itu

---

daerah administrasi belaka Semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang undang Di daerah daerah yang bersifat autonoom akan diadakan badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan Dalam Territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 zelfbesturende landschapen dan Volksgemeenschapen seperti Desa di Jawa dan Bali Nagari di Minangkabau Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya Daerah daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan derah daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah daerah itu akan mengingat hak hak asal usul daerah tersebut

[4] Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penverahan Sebagian Urusan Pemerintah Pusat Di Lapangan Perikanan Laut Kehutanan dan Karet Rakyat Kepada Daerah Daerah Swatantra Tingkat I

Namun Peraturan Pemerintah di atas tidak memuat aturan mengenai perlindungan sumber daya laut

Disamping untuk sektor Perikanan Laut Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 juga mengatur tentang Penyerahan Urusan di sektor kehutanan Dalam Pasal 8 disebutkan bahwa

Pemangkuan hutan baik hutan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian sebagai hutan yang dipertahankan untuk kepentingan tata air pemeliharaan tanah dan produksi hasil hutan maupun hasil hutan lainnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat I selanjutnya dalam peraturan ini disebut Pemerintah Daerah terkecuali untuk wilayah bekas N I T dimana urusan kehutanan telah ada pada Daerah Swatantra Tingkat II

Terhadap wilayah hutan yang terletak dalam lebih dari satu daerah namun berdasarkan pertimbangan teknis pemangkuan menurut Menteri Pertanian harus diselenggarakan sebagai kesatuan pemangkuan maka pemangkuan wilayah dilakukan oleh daerah-daerah yang bersangkutan dengan mengindahkan petunjuk Menteri Pertanian Penyelenggaran pemangkuan hutan dilakukan sesuai dengan rencana karya yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu dengan mengingat tujuan mempertahankan fungsi lindung dan fungsi produksi dari hutan-hutan yang bersangkutan[6]

Untuk eksploitasi hutan di Jawa dan Madura diselenggarakan oleh Daerah Sendiri Sementara itu untuk wilayah luar Jawa dan Madura terdapat catatan yaitu selama eksploitasi hutan belum dapat dilakukan oleh daerah sendiri maka pengambilan kayu dan hasil hutan lainnya dapat dilakukan oleh pihak ketiga berdasarkan surat izin menurut peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah[7]

Dalam kaitannya dengan perlindungan hutan Pemerintah Daerah menetapkan peraturan perlindungan hutan untuk mencegah dan memberantas kerusakan-kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan hewan kebakaran daya-daya alam, penyakit-penyakit dan hama-hama[8]

Dari peraturan Pemerintah (PP) tersebut tampak bahwa kebijakan penyerahan urusan di bidang pengelolaan sumber daya alam telah dikembangkan Jika melihat tata urutan dari substansi yang diatur dalam kaitannya dengan eksploitasi sumber daya hutan PP tesebut terlebih dahulu menekankan fungsi perlindungan yang kemudian diikuti dengan fungsi produksi Dari sudut pelimpahan kewenangan desentralisasi tidak hanya diberikan terhadap kewajiban perlindungan hutan akan tetapi juga untuk eksploitasi Terdapat keseimbangan antara hak yang di miliki Pemerintah Daerah dengan kewajiban terhadap perlindungan hutan

---

[5] Ibid Pasal 8 ayat (4)
[6] ibid Pasal 8 ayat (5)
[7] Ibid Pasal 9 dan Pasal 10 ayat (10) dan ayat (2)
[8] Ibid Pasal 14 ayat (1)

85

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Kehutanan Pasal 12 dalam kaitannya dengan penyelenggaraan urusan kehutanan menyebutkan bahwa
Pemerintah Pusat dapat menyerahkan sebagian dari wewenangnya di bidang kehutanan kepada Pemerintah Daerah dengan Peraturan Pemerintah

Di sisi lain penting untuk dicatat adalah tidak ada ketentuan lebih lanjut pencabutan PP Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Urusan Kehutanan kepada Daerah

Akan tetapi UU Nomor 5 Tahun 1967 mengatur tentang penyerahan sebagian urusan kehutanan kepada daerah di sisi lain berbagai kewenangan diletakkan di tangan Pemerintah Pusat seperti pada peruntukan penetapan kawasan dan pengurusan hutan berada di tangan Menteri[9] Hal tersebut disamping menunjukkan adanya inkonsistensi kebijakan di dalam UU Pokok kehutanan sendiri sekaligus memperlihatkan indikasi kearah sentralisasi urusan kehutanan

Politik sentralisasi urusan kehutanan menjadi kenyataan pada saat dikeluarkannya **Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Pengusahaan Hutan** yang mencabut Pasal-pasal yang berkaitan dengan eksploitasi hutan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut Kehutanan dan Karet Rakyat Kepada daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Hal yang sama juga berlaku terhadap urusan perlindungan hutan Melalui **Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan** seluruh aktifitas perlindungan hutan kemudian diletakan di tangan Menteri yang mengurusi urusan Kehutanan

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang meletakkan kekuasaan kepada Pemerintah Pusat pada akhirnya dikukuhkan melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah Lahirnya UU No 5 Tahun 1974 sekaligus mencabut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Disamping UU No 5 Tahun 1974 diterbitkan pula Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menghapuskan sistem/tatanan masyarakat lokal yang berlandaskan pada sistem hukum adat masyarakat Seperti Marga di Sum-Sel atau Nagari di Minangkabau

UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah tidak memuat asas dari penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri UU No 5 Tahun 1974 yang terdiri dari delapan (8) bab dan 94 pasal mengatur tentang

1. Pembagian wilayah yang dibagi dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif
2. Daerah Otonom termasuk di dalamnya yang berkaitan dengan pembentukan dan susunan daerah otonomi daerah tugas pembantuan, Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah

[9] Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan Pasal 4 pasal 7 dan pasal 9

beserta hak-hak wewenang dan kewajibannya serta kelembagaan pemerintahan daerah lainnya
3 Wilayah Administratif yang menyangkut pembentukan dan pembagian wilayah dan susunan organisasinya dan
4 Pemerintahan Desa

Pada hakekatnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mencakup 3 aspek yaitu hubungan kewenangan hubungan keuangan dan hubungan pengawasan[10]

Kendatipun UU No 5 Tahun 1974 mengatur tentang Pemerintahan daerah namun dari beberapa aturan yang terdapat di dalamnya pusat memiliki kewenangan yang sangat besar Hal ini antara lain dapat dilihat pasal 9 UU No 5 Tahun 1974 yang berbunyi
Sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang undangan yang setingkat

Dari bunyi Pasal 9 tersebut tampak bahwa Pemerintah Pusat berkeinginan meletakkan kewenangan penyelenggaraan segala urusan pemerintahan di pusat

Contoh lain tentang aturan yang mengeliminir semangat desentralisasi dapat dilihat dari Pasal 16 ayat (1)[11] dan ayat (2) yang menyatakan bahwa
Hasil pemilihan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya

Tampak bahwa Kepala Daerah bukan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Pemerintah Daerah hanya mengajukan calon Kepala Daerah Keputusan akhir pemilihan Kepala daerah berada di tangan Presiden setelah mendapat pertimbangan Menteri Dalam Negeri Oleh karenanya tidak jarang Kepala Daerah yang terpilih bukanlah figur yang dikehendaki oleh masyarakat

Masih banyak contoh lain yang menggambarkan semangat sentralisasi dalam batang tubuh UU No 5 tahun 1974 tersebut Tercatat contoh pasal-pasal yang mereduksi semangat desentralisasi yaitu ps 22 ayat (2) 24 ayat (1) 28 ayat (3) 50 61 67 68, 69 dan 86 Dengan jumlah yang pasal seperti itu dapat disimpulkan bahwa desentralisasi yang ada berlaku dalam suasana sentralistis

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 88 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah ditetapkan **Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa**

---

[10] Lebih lanjut baca Hubungan Pemerintah Pusat Daerah Masa Orde Baru Siti Aminah dkk Lembaga Penelitian Universitas Airlangga 1994

[11] Pasal 16 ayat (1) UU No 5 tahun 1974 Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat daerah/Pimpinan Fraksi fraksi dengan Gubernur Kepala daerah

Konsideran Undang-undang ini jelas-jelas menyebutkan bahwa dengan sifat negara kesatuan maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan Penveragaman tersebut adalah dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakan masyarakat dalam partisipasinya untuk pembangunan

Dengan demikian penyelenggaran pemerintahan yang terdapat di dalam UU No 5 Tahun 1974 lebih mengarah kepada pemerintahan yang bertumpu pada pusat (sentralistis) atau kalaupun ingin disebut menekankan desentralisasi maka desentralisasi yang dikembangkan adalah desentralisasi yang semu

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak menyinggung sama sekali mengenai peran dan kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan di bidang pengelolaan sumber daya alam termasuk pengelolaan kawasan konservasi Dengan demikian dapat dipahami bahwa pengelolaan sumber daya alam apakah akan bersifat sentralistik atau desentralistik ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sektoral masing-masing

Desentralisasi Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Kawasan Konservasi

Salah satu peraturan perundang-undangan yang menyinggung berbagai sektor sumber daya alam adalah **Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Agraria** Dalam Pasal 2 ayat (2 a b dan c) disebutkan bahwa
Hak menguasai dari negara termaksud dalam Pasal 1 memberi wewenang untuk

1 *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa*
2 *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi air dan ruang angkasa*
3 *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan ruang angkasa*

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 lebih menekankan pengaturan mengenai alas hak atas tanah dan hal-hal lain yang berkaitan dengan keagrariaan

Dalam kaitannya dengan desentralisasi, Pasal 14 UU Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa kewenangan perencanaan umum alokasi sumber daya alam berada pada Pemerintah Pusat Sedangkan Pemerintah Daerah berwenang mengatur persediaan peruntukan dan penggunaan sumber daya alam daerahnya sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing dengan mendasarkan pada *rencana umum yang ditetapkan* oleh Pemerintah Pusat Peraturan Pemerintah Daerah ini sendiri baru bisa berlaku setelah mendapat pengesahan dari pemerintah tingkat atasnya

Ketentuan yang terdapat pada Pasal 14 UU Nomor 5 Tahun 1960 secara tegas dan jelas menekankan sentralisasi pengelolaan sumber daya alam Hal ini tampaknya dipengaruhi

oleh sistem politik yang bersifat sosialis /komunis yang mempengaruhi pembentukan UU Pokok Agraria yang memiliki paradigma sentralistik (setiap aset dikuasai oleh Negara)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menyebabkan munculnya *dualisme kebijakan* pengaturan mengenai pengelolaan sumber daya alam khususnya untuk lapangan perikanan laut kehutanan dan karet rakyat karena pada saat yang sama masih berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tanun 1957 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut Kehutanan dan Karet Rakyat Kepada Daerah-Daerah Swatantra Tingkat II memiliki perbedaan yang sangat prinsipil dimana UU Nomor 5 Tahun 1960 bersifat sentralistik sementara PP Nomor 64 Tahun 1957 bersifat desentralistik

Sementara itu **Undang-undang No 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan** di dalam Pasal 12 dalam kaitannya dengan penyelenggaraan urusan kehutanan menyebutkan bahwa
Pemerintah Pusat dapat menyerahkan sebagian dari wewenangnya di bidang kehutanan kepada Pemerintah Daerah dengan Peraturan Pemerintah

Sebagaimana diulas di dalam bahasan mengenai PP Nomor 64 Tahun 1957 PP No 64 tersebut memberikan kewenangan pengelolaan – baik eksploitasi maupun perlindungan hutan – kepada Pemerintah Daerah swatantra Namun UU Nomor 5 Tahun 1967 yang lahir kemudian meletakkan kewenangan pengelolaan hutan menjadi kewenangan Pemerintanan Pusat walaupun sebagaimana yang terdapat di dalam Pasal 12 di atas juga mencantumkan aturan mengenai penyerahan wewenang kepada Daerah

Penyerahan kewenangan jika merujuk pada penjelasan dari pasal tersebut diberi pembatasan melalui pertimbangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yaitu kesanggupan dan kemampuan dari suatu daerah Penilaian mampu tidaknya suatu daerah dalam mengelola sumber daya hutan tidak mendapat penjelasan Pembatasan lain dari desentralisasi tersebut adalah penjelasan yang menyebutkan bahwa bila menyangkut kepentingan nasional maka kewenangan tersebut tetap berada pada Pemerintah Pusat[12]

Adapun aturan mengenai desentralisasi pengurusan sumber daya hutan baru dikeluarkan pada Tahun 1998 melalui **Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada daerah** Namun tidak ada perubahan yang mendasar tentang pelimpahan urusan pengelolaan hutan di dalam peraturan pemerintah tersebut[13], jika dikaitkan dengan realokasi sumber daya hutan kepada Daerah

---

[1] Tampaknya interpretasi mengenai hal ini lebih didasarkan disatu sisi dengan mengingat konsep Undang Undang Dasar 1945 bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat Namun disisi yang lain konsep dan penjabaran atas kepentingan nasional itu yang menjadi kurang jelas Dalam praktek yang terjadi semua kegiatan bisa dibungkus dengan kepentingan nasional

[13] Lihat juga Analisis PP Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah ICEL 1998

Di sektor pertambangan Pada Tahun 1989 Pemerintah mengeluarkan **Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 969 K/05/M PE/1989 dan 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan** Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut dibuat dalam rangka meningkatkan koordinasi dan sinkronisasi dalam pelaksanaan pertambangan khususnya antara kedua departemen terkait

Isi SKB tersebut pada dasarnya mengatur mengenai pelaksanaan usaha pertambangan di dalam kawasan konservasi seperti kawasan taman nasional cagar alam suaka margasatwa serta beberapa kawasan lindung lainnya[14]

Masalah desentralisasi tidak disinggung sama sekali Demikian juga mengenai peran serta masyarakat Kawasan konservasi disinggung karena kaitannya dengan usaha pertambangan yang kebetulan merupakan kawasan konservasi SKB hanya menyebutkan bahwa kewenangan izin ada berada di tangan Menteri Demikian juga dengan **Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 1101 K/702/M PE/1991 dan Nomor 436/Kpts-II/1991 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Departemen Pertambangan dan Energi dan Departemen Kehutanan dan Perubahan Tata Cara Pengajuan Ijin Usaha Pertambangan dan Energi Dalam Kawasan Hutan** yang menitikberatkan kewenangan perizinan usaha pertambangan berada pada Menteri

Sejauh ini usaha pertambangan yang kewenangannya berada di tangan Pemerintah Daerah adalah usaha pertambangan Galian C Dibandingkan dengan galian A maupun B nilai dari hasil usaha pertambangan galian C sangatlah kecil karena lebih banyak terdiri dari batu-batuan seperti pasir marmer dan lain sebagainya

Di bidang pengairan Pemerintah mengeluarkan **Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan** Pasal 4 UU ini menyatakan bahwa
Wewenang Pemerintah sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 Undang-undang ini dapat dilimpahkan kepada instansi-instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah dan atau badan-badan hukum tertentu yang syarat syarat dan cara-caranya diatur dengan Peraturan Pemerintah

Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa pelimpahan wewenang dari Negara kepada badan-badan hukum tertentu seharusnya memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengembangkan pemanfaatan serta pengusahaan air atau sumber-sumber air Namun demikian, lagi-lagi tidak disinggung mengenai desentralisasi

Sementara itu **Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990** yang mengatur secara khusus tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan ekosistemnya telah membuka peluang

[14] Lihat kembali Bab II tentang Peraturan Perundang undangan yang terkait langsung dengan pengelolaan kawasan konservasi

desentralisasi Terdapat 2 (dua) pasal yang vang berkaitan dengan desentralisasi yaitu *pertama* Pasal 30 ayat (1) vang mengatakan
Dalam rangka pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di bidang tersebut kepada daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok pokok Pemerintahan di Daerah

Di dalam penjelasan ayat tersebut disebutkan bahwa Pemerintah Pusat selain dapat menyerahkan urusan di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya kepada Pemerintah Daerah juga dapat menugaskan Pemerintah Daerah tingkat I untuk melaksanakan urusan tersebut sebagai tugas pembantuan (*medebewind*)

Kedua sebagaimana vang terdapat di dalam Pasal 38 ayat (1) vang berbunyi
Pemerintah dapat menyerahkan segala urusan di bidang tersebut kepada Daerah

Kedua pasal tersebut kemudian menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah tersebut merujuk kepada Undang-undang No 5 Tahun 1974 Tidak dijelaskan apa maksudnya Hingga saat ini belum ada peraturan yang secara khusus mengatur sebagai tindak lanjut dari pasal-pasal penyerahan urusan ke Pemerintah Daerah kecuali beberapa pasal vang ternyata muncul di dalam PP Nomor 62 Tahun 1998

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang tidak menyebutkan secara khusus mengenai desentralisasi Akan tetapi terdapat pasal-pasal vang memberikan kewenangan yang jelas kepada Pemerintah Daerah baik tingkat I maupun tingkat II dalam penataan ruang Hal ini dapat kita temukan di dalam beberapa pasal khususnya Pasal 27 Ayat (1) yang menyebutkan
Gubernur Kepala Daerah Tingkat I menyelenggarakan penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I

Sementara itu di dalam Ayat (2) disebutkan
Untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta pelaksanaan penataan ruang dilakukan Gubernur Kepala Daerah dengan memperhatikan pertimbangan dari Departemen Lembaga dan badan-badan Pemerintah lainnya serta koordinasi dengan daerah sekitarnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta

Pasal 28 Ayat (1) menyebutkan bahwa
Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II

Ayat (2)
Apabila dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdapat hal-hal yang tidak dapat diselesaikan di wilayah Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II maka diperlukan pertimbangan dan persetujuan Gubernur kepala Daerah Tingkat I

Desentralisasi dalam penataan ruang dengan pengelolaan kawasan konservasi sangatlah terkait erat karena UU Nomor 24 Tahun 1992 tersebut menyatakan bahwa tujuan dari tata ruang adalah terselenggaranya penataan ruang yang berwawasan lingkungan Disamping itu demi terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya[15]

Namun persoalannya adalah sejauh mana kewenangan tersebut dapat diimplementasikan atau dilakukan oleh Pemerintah Daerah Apabila dikaitkan dengan ego sektoral departemen lain yang pada umumnya berorientasi ke pusat (sentralistik) maka tampak bahwa kewenangan tersebut sulit untuk dilaksanakan Demikian juga tidak jelas bagaimana sinkronisasi UU Penataan Ruang dengan Undang-undang Keanekaragaman Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Peraturan lain yang terkait – dan dalam kaitannya dengan desentralisasi pengelolaan kawasan konservasi -- adalah **Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup** Di dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa
Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya

Sayangnya kesempatan yang diberikan ayat (1) diatas hingga kini masih menggantung dan dikunci oleh ayat (2) nya yang mengatakan bahwa pengaturan tentang penyerahan urusan tersebut akan diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Hingga saat ini PP tersebut belum dibuat

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan hutan tidak memuat pengaturan tentang Desentralisasi Perlindungan Hutan Hal ini sangat berbeda dengan PP Nomor 64 Tahun 1957 yang telah diulas sebelumnya

Adapun bunyi aturan mengenai keterlibatan Pemerintah Daerah di bidang Perlindungan Hutan sedikit disinggung di dalam Pasal 15 ayat (1) yang menyebutkan bahwa
Instansi-instansi di daerah tingkat I bertanggung jawab atas perlindungan hutan baik di dalam maupun di luar kawasan hutan

Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa instansi-instansi kehutanan di daerah tingkat I meliputi Kantor Wilayah Departemen Kehutanan *Dinas Kehutanan* Unit Perum Perhutani dan unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Departemen Kehutanan

Penyebutan sebagaimana yang tercantum di dalam pasal 15 ayat (1) tersebut sulit dikategorikan sebagai desentralisasi karena berbagai instansi tersebut merupakan perpanjangan pusat'

---

[15] Pasal 3 huruf a dan b

Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dalam Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa *Pemda Tingkat I menetapkan wilayah-wilayah tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 sebagai kawasan lindung daerah masing masing dalam suatu Peraturan Derah Tingkat I disertai dengan lampiran penjelasan dan peta dengan tingkat ketelitian minimal skala 1 250 000 serta memperhatikan kondisi wilayah yang bersangkutan* [16]

Berdasarkan Keputusan Presiden ini kewenangan penetapan kawasan lindung dan kewenangan pengelolaan kawasan lindung[17] berada pada Pemerintah Daerah Namun demikian Keppres ini juga menyebutkan bahwa apabila terjadi perbenturan kepentingan antar sektor Pemda Tingkat I dapat mengajukan kepada Tim Pengelolaan Tata Ruang Nasional untuk memperoleh saran penyelesaian

Adanya upaya Pemerintah untuk mengembangkan desentralisasi dalam hal penetapan kawasan lindung[18] tersebut ternyata tidak sejalan/bertolak belakang dengan pasal 4 ayat (1) Keppres itu sendiri yang menyebutkan bahwa
Sesuai dengan peruntukannya Menteri menetapkan kawasan hutan yaitu a) wilayah yang berhutan yang perlu dipertahankan sebagai hutan tetap b) wilayah tidak berhutan yang perlu dihutankan kembali dan dipertahankan sebagai hutan tetap

Di sisi lain hal yang perlu dicermati adalah kewenangan yang diberikan ternyata hanya terbatas pada penetapan Sementara perencanaan penunjukan pengelolaan pengusahaan bahkan perlindungan hutan tetap berada di tangan Pemerintah Pusat

Pada tahun 1979 Kantor Menteri Dalam Negeri dan Kementerian Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup mengeluarkan **Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup Nomor 23 Tahun 1979 dan Nomor KEP-002/MNPPLH/2/1979 tentang Instansi Pengelola Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup di Daerah**

Di dalam Pasal 1 dan pasal 2 SKB Mendagri-MenPPLH tersebut dinyatakan bahwa
1 *Para Gubernur Bupati/Walikota Kepala Daerah bertanggungjawab atas pengelolaan sumber alam dan lingkungan hidup di daerahnya masing-masing*
2 *Pengelolaan sumber sumber alam dan lingkungan hidup yang dimaksudkan dalam pasal 1 meliputi tugas pengaturan perencanaan dan pelaksanaan pendayagunaan*

---

[16] Pasal 3 menyatakan bahwa Kawsan Lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 meliputi Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya Kawasan perlindungan setempat Kawasan Suaka Alam dan Cagar Budaya Kawasan Rawan Bencana Alam

[17] Menurut Pasal 1 point 1 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung artinya kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber alam sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan berkelanjutan

[18] Disisi yang lain Keppres ini menyatakan bahwa bila terdapat tumpang tindih dengan kegiatan sektor lain maka penetapan kawasan lindung daerah tersebut dapat meminta pada Bappenas untuk dimasukan dalam rencana tata ruang wilayah Dari sini sudah sedikit nampak semangat koordinasi antar instansi sektoral

sumber-sumber alam bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam hubungannya dengan pemeliharaan kelestarian pengembangan dan peningkatan mutu lingkungan hidup di daerah yang bersangkutan

Selanjutnya Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas tersebut mengeluarkan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan mendayagunakan sumber-sumber daya alam serta mengkoordinir dan mengawasi pelaksanaan peraturan dan kegiatan-kegiatan yang menyangkut pendayagunaan sumber-sumber alam

Semangat dari SKB Mendagri-MenPPLH tersebut yang demikian desentralis terlihat cukup bagus dan terkesan dapat memberikan kepercayaan diri kepada Daerah untuk mampu mengelola sumber daya alamnya Bahkan SKB tersebut tidak dibatasi pada sumber-sumber alam apa saja dan sebesar apakah kewenangan tersebut diberikan Namun sejauh manakah implementasi SKB tersebut Bagaimana sinkronisasinya dengan UU Pokok Kehutanan UU Pokok Pertambangan yang cenderung sentralistis?

Beberapa persoalan yang perlu dikaji adalah

Pertama bagaimanakah hubungan antara kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah dalam pengelolaan sumber-sumber alam jika dikaitkan dengan berbagai undang-undang (yang *notabene* lebih tinggi kedudukannya) yang memberikan kewenangan sepenuhnya pada Menteri atau Pemerintah Pusat

Kedua bagaimana hubungan status kelembagaan, hak dan kewenangan yang dimiliki dengan departemen misalnya Departemen Kehutanan yang sejak awal telah merupakan pengelola sentral hutan di Indonesia, dan

Ketiga Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut tidak menjelaskan sumber-sumber alam apa saja yang diatur dan dapat dikelola oleh Pemerintah Daerah Untuk tambang misalnya apakah Kepala Daerah juga memiliki wewenang untuk mendayagunakan sumber-sumber alam seperti emas minyak batu bara dan sebagainya

Pada Tahun 1994 Pemerintah juga menetapkan **Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri RI dan Menteri Kehutanan RI Nomor 52/1994 dan 230/Kpts-II/1994 tentang Penyelenggaraan Kerjasama Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah Daerah Tingkat II** SKB ini pada intinya mengatur mengenai penyelenggaraan Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah di Daerah Tingkat II

Dinas di atas merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah Tingkat II yang menyelenggarakan otonomi di bidang Penghijauan dan konservasi tanah dan air persuteraan alam perlebahan hutan rakyat dan hutan milik, serta penyuluh kehutanan Otonomi yang diperkenankan hanyalah yang berkenaan dengan usaha-usaha penghijauan dan konservasi tanah dan air usaha-usaha persuteraan alam, usaha-usaha perlebahanan

hutan rakyat dan hutan milik serta penyuluh kehutanan Diluar usaha-usaha tersebut diatas otonomi tidaklah diperkenankan

Dalam rangka penyerahan sebagian urusan dari Pemerintah Pusat di bidang Kehutanan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II dalam hal ini penyerahan seluruh personil Cabang Sub Balai RLKT PLP PKS beserta sarana penunjang dan pekerjaannya pada Tahun 1994 telah diterbitkan **Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 86/Kpts-II/1994 tentang Pembentukan Tim Inventarisasi Personil, Sarana dan Penunjang Dalam Rangka Pembentukan Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah pada Pemerintah Daerah Tingkat II**

Surat Edaran Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor 03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup memberikan kewenangan bagi Daerah untuk penegakan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup terutama dalam kegiatan pengumpulan Pengumpulan Bahan dan Keterangan (Pulbaket)

Dari **Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 185/Kpts-II/1997 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Taman Nasional dan Unit Taman Nasional** dapat dilihat secara lebih jelas mengenai fungsi dan tugas Balai Taman Nasional dan Unit Taman Nasional yang lebih merupakan unit pelaksana teknis PHPA yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Dirjen PHPA Baik Balai maupun Unit Taman Nasional dipimpin oleh seorang Kepala yang secara teknis fungsional dibina oleh para Dirjen PHPA dan secara administratif dibina oleh Sekjen PHPA dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa pengelolaan kawasan taman nasional tidak mengenal desentralisasi karena kewenangan pengelolaan tetap berada pada Pemerintah Pusat (dalam hal ini PHPA)

Berdasarkan organisasi dan tata kerja Balai Taman Nasional tersebut maka keberadaan aparatur di unit-unit taman nasional lebih sebagai perpanjangan tangan pusat dibanding upaya penguatan desentralisasi Karena desentralisasi yang dimaksudkan adalah pengalihan wewenang pengurusan di bidang kehutanan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah

Pada tahun 1998 Pemerintah mengeluarkan **Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah** Di dalam konsideran Peraturan Pemerintah ini disebutkan bahwa untuk lebih meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah secara berdayaguna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat maka dipandang perlu untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah yang menyerahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada Daerah[19]

[19] penjelasan lebih rinci mengenai analisis hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 dapat dibaca pada box Analisis Hukum terhadap Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah dalam bagian laporan ini

Kepada **Kepala Daerah Tingkat I** diserahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang meliputi a) pengelolaan taman hutan raya dan b) penataan batas hutan Sementara itu kepada **Kepala Daerah Tingkat II** juga diserahi tugas-tugas yang meliputi

a) penghijauan dan konservasi tanah dan air
b) persuteraan alam
c) perlebahan
d) pengelolaan hutan milik/hutan rakyat
e) pengelolaan hutan lindung
f) penyuluhan kehutanan
g) pengelolaan hasil hutan non kayu
h) perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buru
i) perlindungan hutan
j) pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan[20]

Membaca pelimpahan wewenang kepada Pemerintah Daerah sebagaimana di dalam PP 62/1998 tersebut ternyata tidak jauh berbeda dengan apa yang tercantum di dalam **Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri RI dan Menteri Kehutanan RI Nomor 52 Tahun 1994 dan 230/Kpts-II/1994** Untuk PP Nomor 62 Tahun 1998 ditambahkan pengelolaan hasil hutan non kayu perburuan tradisional satwa liar perlindungan hutan dan pelatihan ketrampilan masyarakat

Melihat dua peraturan tersebut muncul pertanyaan yaitu 1) Apa implikasi dari desentralisasi tersebut pada daerah? 2) Jika sudah ada SK Mendagri-Menhut kenapa harus dibuat lagi PP yang isinya juga sama? Aturan yang manakah yang berlaku kenapa SKB tersebut tidak dicabut?

Beberapa saat setelah PP Nomor 62 Tahun 1998 dikeluarkan, kemudian Pemerintah mengundangkan **Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam**

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 pasal 10 (1) mengatakan bahwa

1 *Menteri menunjuk kawasan tertentu sebagai kawasan cagar alam atau kawasan suaka margasatwa setelah mendengar pertimbangan Gubernur Daerah Tingkat I yang bersangkutan*
2 *Terhadap kawasan yang ditunjuk tersebut dilakukan penataan batas oleh sebuah panitia tata batas yang keanggotaan dan tata kerjanya ditetapkan oleh Menteri*
3 *Menteri menetapkan kawasan cagar alam atau kawasan suaka margasatwa berdasarkan berita acara tata batas yang direkomendasikan panitia tata batas*

Pada pasal 11 juga diatur dimana pemerintah bertugas mengelola kawasan cagar alam dan kawasan margasatwa

---

[20] Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998

Dari poin-poin diatas dapat dilihat betapa hampir seluruh kewenangan bertumpu dipusat yaitu ditangan Menteri

×××

Dari berbagai peraturan perundang-undangan yang dikaji di atas maka dapat dilihat bahwa

1 Pada umumnya peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mendukung upaya desentralisasi urusan kehutanan khususnya di bidang pengelolaan kawasan konservasi Adapun peraturan tertinggi yang mengatur mengenai kawasan konservasi seperti UU Nomor 5 Tahun 1990 dan UU Nomor 5 Tahun 1967 mengembangakan desentralisasi yang setengah hati karena desentralisasi tersebut dikunci dengan peraturan pelaksana yang masih harus dibuat lebih lanjut Secara prinsip pengelolaan sumber daya alam bertumpu ke pusat dan berada di bawah kewenangan Menteri
2 Terdapat peraturan perundang-undangan yang mendukung desentralisasi seperti Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Perikanan Laut Kehutanan dan Karet Rakyat dan SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri PPLH Nomor 23 Tahun 1979 tentang Instansi Pengelola Sumber Alam dan Lingkungan Hidup di Daerah PP Nomor 64 Tahun 1957 misalnya sebelum efektif segera dikebiri dengan dikeluarkannya peraturan yang memuat kebijakan yang sebaliknya seperti Undang-undang pokok Agraria dan Undang-undang Pokok kehutanan yang sentralistis Sebaliknya SKB Nomor 29 Tahun 1979 dibuat dengan tanpa memperhatikan berbagai kebijakan dan peraturan yang ada Sehingga kendatipun muatannya bagus akan tetapi akan sangat sulit untuk diimplementasikan Adapun peraturan lainnya yang berkenaan dengan desentralisasi adalah KB Mendagri dan Menhut No 52 Tahun 1994---No 230/Kpts-II/1994 tentang Penyelenggaraan Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah Daerah Tingkat II dan PP No 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Pemerintah Daerah
3 Terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak memberi peluang sama sekali bagi desentralisasi seperti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah yang tidak menyinggung sedikitpun tentang pembagian kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya alam ataupun Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan
4 Adanya peraturan perundang-undangan yang memberi *pelimpahan wewenang secara sangat terbatas* seperti Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah Pelimpahan yang diberikan lebih sebagai pelimpahan kewajiban sementara pelimpahan wewenang untuk melakukan eksploitasi hutan – yang dapat meningkatkan pendapatan daerah -- tidak diberikan

Dengan demikian tampak bahwa persoalan-persoalan yang mengganjal di dalam pengelolaan kawasan konservasi adalah masalah ketidakkonsistenan kebijakan peraturan yang tumpang tindih dan saling bertolak belakang dan adanya ketakutan apabila

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan di dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk kawasan konservasi Pada akhirnya menjadi jelas bahwa belum adanya itikad baik (*goodwill*) pemerintah (pusat) untuk mengembangkan desentralisasi pengelolaan sumber daya alam dan pengelolaan kawasan konservasi

Sebenarnya desentralisasi adalah alat atau cara untuk mencapai pemerintahan yang sebaik-baiknya dan bukanlah desentralisasi itu sendiri yang menjadi tujuan Pengelolaan sumber daya alam maupun kawasan konservasi bisa saja dilakukan oleh pemerintah pusat Namun hal tersebut sangat bergantung dari kemampuan pemerintah pusat itu sendiri adanya sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) dan tidak Nepotisme Korupsi dan Kolusi (NKK) serta tersedianya sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya dari segi kuantitas maupun kualitas Disamping itu terdapat berbagai prasyarat lainnya seperti prinsip pengelolaan yang adil transparan akuntabilitas dan peran serta masyarakat

Akan tetapi khususnya untuk pengelolaan sumber daya alam maupun kawasan konservasi di Indonesia pendekatan pengelolaan yang sentralistik memiliki berbagai hambatan sekaligus kelemahan Hal ini dapat dilihat dari data empirik pengelolaan sumber daya alam kawasan konservasi yang kerapkali gagal dan justru memunculkan konflik di tengah-tengah masyarakat

Di dalam bab pendahuluan telah disinggung beberapa faktor yang menghambat pelaksanaan pengelolaan kawasan konservasi Beberapa faktor penghambat tersebut adalah kenyataan bahwa kawasan konservasi yang ada memiliki luas dan sebaran kawasan konservasi keterbatasan sumber daya baik secara kuantitas maupun kualitas kuatnya ego departemen sektoral yang terlihat dari berbagai peraturan perundang-undangan yang ada serta lemahnya penegakan hukum karena kontrol harus dilakukan oleh pusat

Oleh karena itu pola pengelolaan kawasan konservasi harus dirubah dari pengelolaan yang sentralistis kepada pengelolaan yang desentralistik

Di beberapa negara lain pendekatan pengelolaaan kawasan konservasi seperti Taman Nasional telah mengembangkan sistem pengelolaan desentralisasi Terdapat 2 (dua) pendekatan yang umum dilakukan sehubungan dengan pengelolaan desentralistik tersebut yaitu , pertama dibentuknya suatu badan baik ditingkat masyarakat maupun nasional yang anggotanya terdiri dari perwakilan pemerintah pemerintahan Daerah lembaga-lembaga penelitian LSM Lingkungan dan para masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap kawasan konservasi Badan tersebut berfungsi untuk memantau penaatan terhadap berbabagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan taman nasional Di samping itu badan tersebut juga mengembangkan dan melaksanakan langkah-langkah pengelolaan dan memberikan input bagi rencana pengelolaan dan rencana kerja Pola pendekatan seperti ini telah dikembangkan dan dipraktekkan secara luas di Spanyol yang populer disebut ICONA Kedua, adalah pendekatan pengelolaan desentralisasi berupa pembentukan badan administratif otonom dengan membuat mereka

sebagai perusahaan yang berbadan hukum

Desentralisasi juga menjadi pilihan di Prancis dimana Direktur dari Badan Pengelola Taman Nasional dapat membuat berbagai peraturan yang dianggapnya perlu untuk mengimplementasikan larangan-larangan demi mendukung pengelolaan Taman Nasional[21]

Namun demikian penting untuk disadari bahwa upaya pengembangan desentralisasi pengelolaan kawasan konservasi yang tidak disertai dengan *desentralisasi yang sama* di bidang pengelolaan sumber daya alam lainnya hanya akan menjadi beban Pemerintah Daerah Besar kemungkinan hal tersebut akan ditolak karena upaya konservasi tidak lepas dari dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun dana

Hakekat desentralisasi pada dasarnya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat[22] terutama di daerahnya Apabila desentralisasi menjadi pilihan baik dalam pengelolaan sumber daya alam maupun pengelolaan kawasan konservasi praktek-praktek marginalisasi dan penolakan terhadap hak-hak masyarakat harus ditinggalkan Pemerintah Daerah tidak boleh mengulangi atau justru menggantikan pemerintah pusat dalam memerankan pendekatan-pendekatan yang tidak adil dan a-demokratis Dalam beberapa kasus seperti yang terjadi di Bali misalnya (kasus BNR kasus Padanggalak) pemerintah telah mengambil kebijakan yang merugikan masyarakat yang dibuat tidak terbuka dan pada akhirnya menimbulkan konflik[23]

Sebaliknya pemerintah daerah haruslah terbuka mengembangkan pola pemerintahan yang demokratis dan meletakkan hukum di atas kekuasaan Disinilah letak pentingnya peran serta masyarakat yang perlu diterima dan dikembangkan oleh pemerintah, disamping mengembangkan pengelolaan kawasan konservasi yang lebih desentralistik

---

[1] Cyrille de Klemm et Al Biological Diversity Conservation and the Law Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystem IUCN Environmental Policy and Law Paper No 29 1993

Niel Makinuddin masukan tertulis terhadap studi Pengembangan Desentralisasi dan Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi 14 Oktober 1998

[2] Prof Dr T I P Astiti S H MS masukan tertulis ibid 17 oktober 1998

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN DESENTRALISASI DI DALAM PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

No	PERUNDANG UNDANGAN	TENTANG	ISI/SUBSTANSI	PENJELASAN	STATUS
1	UU No 5/1967	Ketentuan ketentuan Pokok Kehutanan	Ps 12 Pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian dari wewenangnya di bidang kehutanan kepada pemerintah daerah dengan peraturan pemerintah	dengan mengingat kesanggupan dan kemampuan daerah dengan Peraturan Pemerintah dapat diserahkan kepada pemerintah daerah sebagian dari wewenang pemerintah pusat di bidang kehutanan hanya sejumlah hal yang menyangkut kepentingan nasional dan dalam hal perencanaan yang bersifat menyeluruh wewenang tetap dipegang langsung oleh Pemerintah Pusat	Diatur lebih lanjut dengan PP
2	UU No 11/1974	Pengairan	Ps 4 Wewenang pemerintah sebagaimana tersebut dalam Ps 3 UU ini dapat dilimpahkan kepada instansi instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dan atau badan badan hukum tertentu yang syarat syarat dan cara caranya diatur dengan PP	Pelimpahan pelaksanaan wewenang dari pada Negara kepada badan badan hukum tertentu sepertti diatur dalam pasal ini kepada masyarakat untuk ikut mengembangkan pemanfaatan serta pengusahaan air dan atau sumber sumber air	diatur lebih lanjut dengan PP
3	UU No 5/1990	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Ps 38 ayat (1) Dalam rangka pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pemerintah dapat	ayat (1) Selain pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan dibidang konservasi	diatur lebih lanjut dengan PP

			menyerahkan sebagian urusan dibidang tersebut kepada Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam UU No 5 tahun 1974 tentang pokok pokok Pemerintah di Daerah ayat (2) ketentuan lebih lanjut sebagaimana dalam ayat (1) diatur dengan PP	sumber daya alam hayati dan ekosistemnya kepada Pemerintah Daerah juga Pemerintah Pusat dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I untuk melaksanakan urusan tersebut sebagai tugas pembantuan	
4	UU No 24/1992	Penataan Ruang	Ps 7 ayat (2) Penataan ruang berdasarkan aspek administratif meliputi ruang wilayah nasional wilayah propinsi Dati I dan wilayah kabupaten/kotamadya Dati II Ps 27 ayat (1) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I menyelenggarakan Penataan Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Ayat (2) Untuk DKI Jakarta pelaksanaan penataan ruang dilakukan Gubernur Kepala Daerah dengan memperhatikan pertimbangan dari	Cukup jelas ayat (1) Untuk menyelenggarakan penataan ruang di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Gubernur Kepala Daerah Tingkat I menyelenggarakan koordinasi penyusunan rencana tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I	Diatur lebih lanjut dengan PP

			Departemen terkait Ps 28 ayat (1) Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II menyelenggarakan Penataan Ruang Wilayah kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II	ayat (1) untuk menyelenggarakan penataan ruang di wilayah kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II menyelenggarakan koordinasi penyusunan rencana tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II	
5	UU No 23/1997	Pengelolaan Lingkungan Hidup	Ps 13 ayat (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemda menjadi urusan rumah tangganya ayat (2) Penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan PP	(1) Dengan memperhatikan kemampuan situasi dan kondisi daerah PP dapat menyerahkan urusan dibidang lingkungan hidup menjadi wewenang tugas dan tanggung jawab Pemda berdasarkan asas desentralisasi	Diatur lebih lanjut dengan PP
6	PP No 33/1970	Perencanaan Hutan			Tidak diatur mengenai peran serta masyarakat dan desentralisasi
7	PP No 28/1985	Perlindungan Hutan	Pasal 10 ayat (3) Ketentuan ketentuan tentang usaha pencegahan dan pemadaman	Cukup jelas	

102

			kebijakan hutan diatur dengan Peraturan Daerah Tingkat I dengan memperhatikan petunjuk Menteri Pasal ayat (2) Ketentuan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah Tingkat I dengan memperhatikan petunjuk Menteri Pasal 15 ayat (1) Instansi instansi kehutanan di Daerah Tingkat I bertanggung jawab atas perlindungan hutan baik di dalam maupun di luar kawasan hutan	Ayat (1) Yang dimaksud dengan instansi instansi kehutanan di Daerah tingkat I adalah meliputi kantor wilayah Departemen Kehutanan Dinas Kehutanan Unit Perum Perhutani dan Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Departemen Kehutanan	
8	PP No 62/1998	Penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada daerah	Psl 2 Kepada Kepala Dati I diserahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang meliputi a Pengelolaan taman hutan raya b Penata ruang batas hutan Psl 5 Kepada Kepala Dati II diserahkan sebagian pemerintahan di bidang kehutanan yang meliputi a Penghijauan dan konservasi tanah dan air b Persuteraan alam	Pasal 2 huruf a cukup jelas	

			c Perlebahan d Pengelolaan hutan milik/ hutan rakyat e Pengelolaan hutan lindung f Penyuluhan kehutanan g Pengelolaan hasil hutan non kayu h Perburuan tradisional satwa liar yang tidak di lindungi pada areal buru i Perlindungan hutan dan j Pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan		
9	Keppres No 32 tahun 1990	Pengelolaan kawasan lindung	Psl 34 ayat (1) Pemda tingkat I menetapkan wilayah wilayah tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 sebagai kawasan lindung daerah masing masing dalam suatu Perda tingkat I, disertai dengan lampiran penjelasan dan peta dengan tingkat ketelitian minimal skala 1 250 000 serta memperhatikan kondisi wilayah yang bersangkutan		Diatur lebih lanjut dalam Perda

104

3 2 Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi

Dilibatkannya masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi adalah pengertian sederhana dari peran serta masyarakat Mengacu kepada pendapat Canter (1977) peran serta masyarakat adalah proses komunikasi dua arah yang terus-menerus untuk meningkatkan pemahaman masyarakat secara penuh atas proses pengelolaan kawasan konservasi Peran serta tersebut didefinisikan sebagai komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan (*feed forward information*) dan komunikasi dari masyarakat kepada pemerintah atas kebijakan tersebut (*feedback information*)[2-]

Cormick (1979) sebagaimana dikutip oleh Arimbi dan Santosa membedakan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan sifatnya yaitu yang pertama peran serta yang bersifat konsultatif dimana anggota masyarakat mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan untuk diberitahu akan tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan pejabat pembuat keputusan Kedua adalah peran serta yang bersifat kemitraan dimana masyarakat dan pejabat pembuat keputusan secara bersama-sama membahas masalah mencari alternatif pemecahan dan secara bersama pula membuat keputusan[2]

Dengan demikian menurut berbagai kalangan peran serta masyarakat akan dapat meningkatkan kualitas keputusan pemerintah (Canter 1977) dan disisi lain akan dapat mereduksi kemungkinan munculnya konflik karena menghasilkan tingkat penerimaan keputusan yang lebih besar pada masyarakat (Koesnadi 1990)

Sejalan dengan Canter dan Koesnadi Santosa menyebutkan bahwa intinya terdapat 5 manfaat lain dari peran serta masyarakat yaitu

1 Sebagai proses pembuatan suatu kebijakan karena masyarakat sebagai kelompok yang berpotensi menanggung konsekuensi dari suatu kebijakan memiliki hak untuk dikonsultasi (*rights to consult*)

2 Sebagai suatu strategi dimana melalui peran serta masyarakat suatu kebijakan pemerintah akan mendapatkan dukungan dari masyarakat sehingga keputusan tersebut memiliki kredibilitas (*credible*)

3 Peran serta masyarakat juga ditujukan sebagai alat komunikasi bagi pemerintah – yang dirancang untuk melayani masyarakat -- untuk mendapatkan masukan dan informasi dalam pengambilan keputusan sehingga melahirkan keputusan yang responsif

4 Peran serta masyarakat dalam penyelesaian sengketa atau konflik didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi atau meredakan konflik

---

[2-] Lihat Arimbi HP SH LL M dan Mas Achmad Santosa S H LL M Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan diterbitkan oleh WALHI dan *Friends of the Earth* – Indonesia 1993 hal 1

[2] Ibid hal 2

melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat-pendapat yang ada Asumsi yang melandasi persepsi tersebut adalah dengan bertukar fikiran maupun pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan (*mistrust*) dan kerancuan (*blases*)

Bagaimanakah kebijakan peran serta masyarakat di dalam pengelolaan kawasan konservasi tersebut? Terdapat cukup banyak peraturan perundang-undangan yang mencantumkan peran serta masyarakat Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilihat di bawah ini

Undang-undang No 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, menyebutkan bahwa
untuk menjamin terlaksananya pertinaungan hutan ini dengan sebaik baiknya maka rakyat diikutsertakan [26] *Dalam penjelasannya disebutkan kewajiban melindungi hutan adalah bukan semata mata kewajiban dari pemerintah saja akan tetapi merupakan kewajiban dari seluruh rakyat karena fungsi hutan itu menguasai hajat hidup orang banyak*

UU No 5 Tahun 1967 hanya memberi peluang keikutsertaan rakyat pada perlindungan hutan Dengan kata lain terhadap aspek-aspek lainnya dari pengelolaan hutan masyarakat tidak dilibatkan Tidak terdapat penjelasan mengapa pemerintah melalui UU No 5 Tahun 1967 tidak membuka peluang bagi peran masyarakat dalam aspek-aspek lainnya seperti perencanaan hutan dan pengurusan hutan

Di dalam **Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan** sebagai peraturan lebih lanjut dari UU No 5 Tahun 1967 keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan hanya terbatas pada upaya pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan
Dalam Pasal 10 Ayat (2) disebutkan bahwa
Masyarakat sekitar hutan mempunyai kewajiban ikut serta dalam usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan' Dalam penjelasannnya dikatakan bahwa 'hutan sebagai kekayaan yang memberikan manfaat secara ekonomi dan berfungsi menjaga keseimbangan lingkungan hidup perlu dijaga dan dipelihara kelestariannya oleh setiap anggota masyarakat Oleh karena itu setiap orang dan terutama bagi yang tinggal sekitar hutan wajib membantu mencegah dan memadamkan kebakaran

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 (PP No 28 Tahun 1985) ternyata mempersempit pengertian dan ruang dari peran serta masyarakat yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967

Apabila UU No 5 Tahun 1967 menyebutkan bahwa masyarakat wajib turut serta melindungi hutan maka hal tersebut diterjemahkan oleh PP No 28 Tahun 1985 *hanya melibatkan masyarakat di dalam usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan* Padahal kebakaran hutan hanyalah salah satu aspek yang mengancam keberadaan hutan

[26] Ps 15 Ayat (3) Undang undang Nomor 5 Tahun 1967

itu sendiri atau dengan kata lain peran serta masyarakat dalam perlindungan hutan – jika melihat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 – tidak terbatas hanya pada kebakaran hutan

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung Pasal 36 menyinggung mengenai keterlibatan masyarakat sebagai berikut

(1) *Pemerintah tingkat II*[27] *mengupayakan kesadaran masyarakat akan tanggungjawabnya terhadap kawasan lindung*

(2) *Pemerintah Daerah Tingkat I dan II mengumumkan kawasan kawasan lindung sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 kepada masyarakat*

Keputusan Presiden tentang Pengelolaan Kawasan Lindung tersebut kian menegaskan bahwa peran serta masyarakat bukanlah merupakan suatu hal yang penting dalam pengelolaan kawasan lindung Masyarakat dilihat hanya sebagai objek yang perlu dikembangkan kesadarannya melalui tanggung jawab terhadap kawasan lindung

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No 5 Tahun 1990 tentang KSDHE) memiliki cara pandang yang tidak jauh berbeda dengan apa yang terdapat di dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung *dan secara substansial juga sejalan dengan UU Nomor 5 Tahun 1967 dan PP Nomor 28 Tahun 1985 yang memberi ruang yang sangat sempit bagi peran serta masyarakat*

Di dalam pasal 37 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang KSDHE disebutkan bahwa

Peran Serta Masyarakat dalam Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya diarahkan dan digerakkan oleh Pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna Dalam penjelasannya PSM yang dimaksud adalah PSM berupa perorangan dan kelompok masyarakat baik yang terorganisasi maupun tidak Agar rakyat dapat berperan secara aktif dalam kegiatan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya maka melalui kegiatan penyuluhan pemerintah perlu mengharapkan dan menggerakkan rakyat dengan mengikutsertakan kelompok masyarakat

Dari sudut kriteria masyarakat undang-undang tersebut secara rinci menyebutkan bahwa masyarakat yang dimaksud adalah khususnya perorangan dan kelompok masyarakat baik yang terorganisasi maupun tidak Mengenai adanya pencantuman kelompok masyarakat yang terorganisasi tampaknya yang dimaksudkan adalah lembaga swadaya masyarakat (LSM) Pengakuan keterlibatan LSM memang terdapat di dalam **Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup** yang menyebutkan bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat berperan sebagai penunjang bagi pengelolaan lingkungan hidup UU Nomor 5 Tahun 1990 adalah turunan

---

[27] Di dalam Pasal 34 Keppres No 32 Tahun 1990 disebutkan bahwa Pemda Tk I menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan lindung yang kemudian menjabarkan lebih lanjut kawasan lindung tersebut ke dalam peta dengan melakukan penetapan secara terpadu dan lintas sektoral dengan mempertimbangkan masukan dari pemda Tk II

dari UULH 1982 Pasal 12 [28]

Diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 telah memberikan pijakan dasar bagi konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem di Indonesia Akan tetapi dalam kaitannya dengan peran serta masyarakat UU 5 tahun 1990 tidak saja memandulkan semangat peran serta yang terdapat di dalam undang-undang induknya akan tetapi bahkan menyimpang *vis a vis* dengan UU Nomor 4 Tahun 1982[29]

Sementara itu **Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup** di dalam pasal 5 ayat (3) secara tegas mengatur peran serta masyarakat yang bunyinya sebagai berikut
Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku Peran tersebut bahkan diakui dengan hak atas informasi lingkungan hidup yang diatur di dalam ayat (2) pasal 5

Dalam penjelasannya peran serta yang dimaksud meliputi peran serta dalam proses pengambilan keputusan baik dengan cara mengajukan keberatan maupun dengar pendapat atau dengan cara lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan Peran tersebut dilakukan antara lain dalam proses penilaian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) atau perumusan kebijaksanaan lingkungan hidup Pelaksanaannya didasarkan pada prinsip keterbukaan dengan keterbukaan pandangan serta pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup

Mekanisme peran serta masyarakat yang dikembangkan dalam pengelolaan lingkungan UU Nomor 23 Tahun 1997 adalah melalui cara-cara

a meningkatkan kemandirian keberdayaan masyarakat dan kemitraan
b menumbuhkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat
c menumbuhkan ketanggapsertaan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial
d memberikan saran pendapat dan
e menyampaikan informasi dan/atau menyampaikan laporan [30]

Peran Serta Masyarakat tersebut secara operasional diikuti dengan dimuatnya beberapa hak-hak prosedural seperti Hak untuk mengadu[31] hak untuk melakukan gugatan[32] (termasuk hak Lembaga Swadaya Masyarakat untuk menggugat) dan hak untuk

---

[28] Yang telah diganti dengan Undang undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
[29] Dalam Undang undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Pengelolaan Linkugan Hidup (UULH Nomor 4 Tahun 1982) dalam kaitannya dengan Peran Serta Masyarakat dalam pasal 6 menyebutkan bahwa setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup
[30] Pasal 7 ayat (2) Undang undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
[31] Pasal 37 ayat (1)
[32] Pasal 38

mendapatkan akses informasi Semangat PSM tersebut sebelumnya memang telah tercermin dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 yang digantikan oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Berdasarkan kebijakan tersebut (UU Nomor 4 Tahun 1982) secara bertahap peran serta masyarakat telah dilakukan oleh masyarakat walaupun proses dan efektifitasnya masih diperdebatkan

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dalam pasal 4 juga mengatur mengenai peran serta masyarakat secara jelas dan tegas yaitu pada ayat (2b) disebutkan bahwa
Setiap orang berhak untuk berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang

Hak untuk berperan serta tersebut kian ditegaskan dimana di dalam Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa
Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang

Dalam penjelasan pasal 4 ayat (2b) dijelaskan bahwa setiap orang berperan serta dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk bahwa setiap orang dapat mengajukan usul memberi saran atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang Sementara itu kewajiban untuk berperan serta dalam memelihara kualitas ruang adalah karena hal tersebut merupakan pencerminan rasa tanggung jawab sosial setiap orang terhadap pemanfaatan ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang (PP Peran Serta) merupakan peraturan pertama dan hingga kini satu-satunya peraturan yang khusus mengatur peran serta masyarakat[35] Peraturan Pemerintah tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang diatas terdiri dari enam (6) bab dan tiga puluh dua (32) pasal yang memuat tentang 1) Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Masyarakat 2) Bentuk Peran Serta Masyarakat baik dalam Penataan Ruang Wilayah Nasional Wilayah Propinsi Tingkat I maupun Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II 3) Tata Cara Peran Serta Masyarakat dan 4) Pembinaan Peran Serta Masyarakat[36]

Definisi Peran Serta Masyarakat yang dimuat dalam PP Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang adalah, berbagai kegiatan masyarakat, yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang[36]

---

[35] Pasal 5 ayat (2)
[4] Pada saat editing final ini Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah
[3] Ruang diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan ruang lautan dan ruang udara sebagai kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan guna memelihara kelangsungan hidupnya
[6] Pasal 1 angka (11)

Dalam Pasal 2 PP Peran Serta di atas Disebutkan bahwa
Dalam kegiatan penataan ruang masyarakat berhak

1 *berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang*
2 *mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah rencana tata ruang kawasan rencana rinci tata ruang kawasan*

Bahkan sebagai konsekuensi dari hak untuk peran serta masyarakat tersebut dalam pasal yang sama disebutkan bahwa masyarakat berhak menikmati ruang dan atau pertambahan nilai ruang sebagai akibat dari penataan ruang dan memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat dari pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang

Sementara itu bentuk peran serta yang terdapat di dalam penataan ruang wilayah nasional adalah

1 Pemberian masukan dalam penentuan arah pengembangan wilayah nasional termasuk kawasan tertentu yang ditetapkan
2 Pengidentifikasian berbagai potensi dan masalah pembangunan termasuk bantuan untuk memperjelas hak atas ruang wilayah termasuk kawasan tertentu
3 Pemberian masukan dalam perumusan rencana tata ruang wilayah nasional termasuk kawasan tertentu
4 Pemberian informasi saran pertimbangan atau pendapat dalam penyusunan strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan wilayah negara termasuk perencanaan tata ruang kawasan tertentu,
5 Pengajuan keberatan terhadap rancangan rencana tata ruang wilayah nasional termasuk kawasan tertentu,
6 Kerjasama dalam penelitian dan pengembangan dan
7 Bantuan tenaga ahli

Bentuk peran serta yang terdapat di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II tidak berbeda dengan peran serta yang terdapat dalam penataan ruang wilayah nasional

Hal yang penting untuk digarisbawahi adalah bentuk-bentuk peran serta masyarakat yang ditawarkan di dalam PP Peran Serta dalam Penataan Ruang tersebut tidak sedikitpun menyangkut peran serta dalam pembuatan keputusan Berbagai bentuk peran dicantumkan kecuali untuk ikut dalam pengendalian keputusan

Dikaitkan dengan pandangan *Cormick* yang dikutip terdahulu, maka peran serta masyarakat yang dicantumkan di dalam PP Peran Serta dalam Penataan Ruang masih bersifat konsultatif dimana berbagai masukan dan pendapat ditampung namun keputusan tetap berada di tangan pemerintah Artinya pendapat atau keberatan masyarakat boleh-boleh saja tetapi tidak akan mempengaruh pengambilan keputusan Dengan kata lain peran serta yang diberikan masih bersifat semu dan belum bersifat kemitraan (*genuine*)

Bagaimana halnya kewajiban pemerintah sehubungan dengan peran serta masyarakat

tersebut? Dalam pasal 30 ayat (2) disebutkan bahwa agar peran serta tersebut terlaksana maka pemerintah menyelenggarakan pembinaan untuk menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran memberdayakan dan meningkatkan tanggung jawab masyarakat dalam penataan ruang melalui

1. *Memberikan dan menyelenggarakan penyuluhan bimbingan dorongan pengayoman pelayanan bantuan teknik bantuan hukum pendidikan dan atau pelatihan*
2. *Menyebarluaskan semua informasi mengenai proses penataan ruang kepada masyarakat secara terbuka*
3. *Mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat*
4. *Menghormati hak yang dimiliki masyarakat*
5. *Memberikan penggantian yang layak kepada masyarakat atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang*
6. *Melindungi hak masyarakat untuk berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang menikmati pemanfaatan ruang yang berkualitas dan pertambahan nilai ruang akibat rencana tata ruang yang ditetapkan serta dalam menaati rencana tata ruang dan*
7. *Memperhatikan dan menindaklanjuti saran usul atau keberatan dari masyarakat dalam rangka peningkatan mutu penataan ruang*

Terdapat beberapa persoalan mendasar dan sekaligus tidak jelas pertama sejauh mana kekuatan PP ini dapat diimplementasikan dan mengikat pemerintah seperti sektor pertambangan ataupun kehutanan yang *nota bene* tidak mengakomodir peran serta di dalam undang-undangnya? Siapa pemerintah yang dimaksud di dalam PP tersebut? Konsekuensi apa yang muncul seandainya pemerintah tidak melakukan kewajibannya? Lembaga mana yang dapat memaksakan peran serta tersebut – dalam *konteks law enforcement* – agar dipatuhi dan dijalankan?

Dari judul bab – Pembinaan peran serta masyarakat – maupun isi dari kewajiban pemerintah berkaitan dengan peran serta masyarakat di dalam PP Peran Serta dalam Penataan Ruang tersebut jelas bahwa lagi-lagi peran serta yang dimaksud dan diinginkan pemerintah adalah peran serta yang tidak menempatkan masyarakat secara setara atau memiliki posisi tawar (*Bargaining Position*) yang sama

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati pada pasal 13 mengatakan bahwa para pihak[37] wajib

(b) Bekerjasama bila sesuai dengan negara-negara lain dan organisasi-organisasi internasional dalam mengembangkan program-program pendidikan dan kesadaran masyarakat di bidang konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan keanekaragaman hayati

Sejauh mana UU No 5 Tahun 1994 telah dikembangkan sebenarnya masih menjadi pertanyaan Demikian juga tentang kaitan antara UU No 5 Tahun 1994 dengan UU No 5

---

[7] Para pihak yang dimaksud dalam Konvensi tersebut adalah negara peratifikasi Konvensi PBB tentang Keanekaragaman hayati

Tahun 1990 dan integrasi konvensi itu sendiri di dalam implementasi kebijakan masih perlu dikaji

Dari berbagai peraturan perundang-undangan yang diuraikan di atas -- kecuali yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup peran serta yang dimaksud adalah peran serta yang semu dan belum memuat substansi dari peran serta itu sendiri

Kebijakan peran serta yang demikian akan menyebabkan institusi yang terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi tidak akan terikat secara hukum untuk melaksanakan peran serta masyarakat kendatipun secara praktek peran serta sangat dibutuhkan oleh pemerintah Di sisi lain setiap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi tidak akan mendapat pengakuan dari masyarakat karena masyarakat tidak memiliki ikatan batin atau merasa bagian dari kebijakan kebijakan tersebut

Dalam berbagai kasus atau konflik yang muncul di kawasan-kawasan konservasi tampak bahwa persoalan mendasar yang melatarbelakangi munculnya konflik adalah perbedaan persepsi antara kalangan pemerintah dan masyarakat khususnya masyarakat sekitar atau yang terdapat di dalam kawasan konservasi yang akarnya adalah tindakan-tindakan yang mengabaikan masyarakat

Apabila dikaitkan dengan luas dan sebaran kawasan konservasi yang ada maka pengintegrasian peran serta masyarakat dalam kebijakan pengelolaan kawasan konservasi adalah suatu keniscayaan Sebagaimana disinggung di dalam bab pendahuluan disamping luas dan sebaran keterbatasan institusi pengelola sumber daya manusia baik kualitas maupun kuantitas – sangat mempengaruhi efektifitas pengelolaan kawasan-kawasan tersebut

Kearifian Masyarakat Lokal/Adat
Di Taman Nasional Bunaken

Lembaga Musyawarah Desa Molas menghasilkan Keputusan Desa 3 (tiga) Keputusan Desa berkenaan dengan pengelolaan wilayah atau zona Molas, salah satu wilayah yang termasuk di dalam wilayah Taman Nasional Bunaken Keputusan Desa tersebut adalah

1. *Keputusan Desa nomor 02 tahun 1994 tentang Penetapan/Penentuan Zona Tabungan dan Zona Pendukung Kegiatan untuk Masyarakat,*
2. *Keputusan Desa nomor 03 Tahun 1994 tentang Pemeliharaan /Perlindungan Satwa dan Biota Laut,*
3. *Keputusan Desa nomor 01 Tahun 1995 tentang Larangan Kegiatan, Sanksi dan Penempatan Tanda Batas Zona Inti.*

Apabila dilihat dari keputusan-keputusan tersebut maka tampak bahwa komunitas Desa seperti Molas memberikan perhatian yang besar terhadap kawasan konservasi Namun sayangnya ketiga SK tersebut tidak dapat dijalankan karena ditolak oleh Camat Molas

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang KSDH memang, tidak dimungkinkan daerah membuat kebijakan sendiri, apalagi oleh lembaga Musyawarah Desa Karena, disamping Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang KSDH (saat itu) belum mengatur lebih lanjut tentang Peran Daerah dalam pengelolaan kawasan konservasi Disisi lain, secara kelembagaan mungkin menjadi pertanyaan apakah Lembaga Musyawarah Desa tersebut merupakan bagian dari bentuk Pemerintah Desa yang diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa ?

Hal di atas adalah salah satu contoh dimana peran serta masyarakat tidak mendapat tempat di dalam kebijakan Pemerintah Padahal seringkali untuk wilayah pedalaman seperti Molas Hukum adat (setempat) lebih ditaati dibandingkan Hukum yang dibuat oleh Pemerintah

Dalam evaluasi mengenai kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada tahun 1997-1998 terungkap pemerintah memiliki keterbatasan dalam menanggulangi bencana skala besar Hal ini dibuktikan dengan lumpuhnya mekanisme kerja yang mengatur hubungan antar instansi dalam usaha penanggulangan dan pemadaman kebakaran[38] Faktor Peran serta masyarakat merupakan salah satu hal yang sangat menonjol dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan tersebut

Sebenarnya pendekatan yang memberikan peran serta masyarakat secara sejati (*genuine*) yang meletakkan pola hubungan pemerintah dengan masyarakat sebagai kemintraan akan menguntung semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat itu sendiri Dari sudut masyarakat termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat, kemauan secara bersama-sama untuk mengelola kawasan konservasi bukan semata-mata sebagai tugas akan tetapi juga didorong oleh motivasi dan potensi yang dimiliki yaitu dalam rangka turut mempertahankan dan meningkatkan mutu dan kualitas lingkungan hidup dan kawasan konservasi yang ada Faktor-faktor lainnya yang secara prinsip juga mendukung adalah

1 Kedekatan masyarakat dengan kawasan konservasi
2 Adanya faktor kepentingan baik secara historis sosial-religi ekologi maupun ekonomi masyarakat lokal/adat
3 Adanya kepedulian dan komitmen (seperti yang ditunjukkan oleh LSM lingkungan maupun kelompok pecinta lingkungan hidup)

Oleh karenanya, dimasa yang akan datang peran serta yang dikembangkan di dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi haruslah ditujukan pada peran serta yang bersifat kemitraan dimana masyarakat turut berperan di dalam proses dan pengambilan keputusan akhir

Namun catatan penting yang harus dibuat dalam kaitannya dengan pengembangan peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi adalah adanya distribusi yang adil akan hasil sumber-sumber daya alam bagi masyarakat dengan membuka akses

[38] Lihat *Box* tentang Evaluasi Peran Serta Masyarakat dalam Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan 1997/1998

masyarakat setempat terhadap kawasan-kawasan hutan yang bukan kawasan konservasi Hal tersebut sangat mendasar dan harus dijalankan secara konsisten Apabila pelibatan masyarakat dalam pengelolaan kawasan ingin berjalan dengan baik

Dengan demikian, peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan, tidak boleh hanya tertuju pada peran serta yang sempit untuk terlibat dalam pengelolaan kawasan konservasi saja – sebagai perwujudan sosial masyarakat --, akan tetapi harus diberikan lebih dari itu yaitu terlibat di dalam pengelolaan hutan-hutan produksi -- sebagai perwujudan hak masyarakat untuk mendapatkan hak individu maupun komunal --, yang selama ini selalu terabaikan

Evaluasi Peran Serta Masyarakat Dalam Kasus Kebakaran Hutan
(di Indonesia ----------1997-1998)

Berbagai aspek yang dievaluasi dalam kasus kebakaran hutan menunjukkan keterbatasan pemerintah dalam menanggulangi bencana skala besar Hal ini dibuktikan dengan lumpuhnya mekanisme kerja yang mengatur hubungan antar instansi pemerintah dalam usaha penanggulangan dan pemadaman di tingkat pusat maupun daerah. Dalam situasi demikian, inisiatif lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha penanggulangan kebakaran hutan dan dampak kebakaran tersebut, penting untuk dibahas

Peran masyarakat diwujudkan dengan membentuk posko-posko masyarakat yang dimotori oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, perusahaan swasta, dan masyarakat umum lainnya. Selain itu, peran tenaga sukarelawan (*volunteers*) secara individu juga tidak kecil dalam meningkatkan kinerja posko-posko pemerintah seperti Bapedal (Posko TKNPKHL), Bakornas PB (Posko Bakornas Log), dan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (Posko Kebijakan)

Peran Serta masyarakat didukung oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal waktu itu, Sarwono Kusumaatmadja, yang ketika itu melihat lemahnya kinerja instansi pemerintah terkait dalam penanggulangan kebakaran hutan sementara tekanan dari dunia internasional terutama negara tetangga (Malaysia dan Singapura)

Walaupun kegiatan LSM dan masyarakat tidak dapat menanggulangi masalah kebakaran hutan 1997 secara menyeluruh namun banyak pelajaran yang dapat dipetik dari pengalaman tersebut seperti yang diuraikan berikut ini

Perluasan Jaringan

Kegiatan-kegiatan yang dimotori oleh LSM ternyata berkembang dengan cepat dan dalam waktu beberapa bulan saja (Agustus sampai Oktober 1997) mampu melakukan organisasi pencinta alam, universitas, perusahaan swasta, dan individu-individu yang peduli lainnya. Beberapa posko masyarakat didirikan baik di tingkat pusat maupun daerah yang bersifat jaringan *ad hoc* berdasarkan kepedulian terhadap masalah kebakaran hutan

BEST AVAILABLE COPY

Pada pakteknya, posko-posko ini juga berfungsi sebagai sarana komunikasi kerjasama yang mempersatukan para relawan dari berbagai latar belakang organisasi, profesi daerah asal, dan sebagainya yang mungkin tidak mudah terjadi dalam situasi normal Kegiatan masyarakat diawali sebagai jaringan pribadi yang kemudian meluas setelah aktivitas mereka, terutama Poskobar Walhi dan Posko Masyarakat, dipublikasikan melalui konferensi pers dengan media massa. forum dialog, pameran foto, pagelaran musik dan sebagainya

Penggalangan dan Pengelolaan Dana/Sumbangan

Berbagai posko masyarakat ternyata mampu menggalang dana bagi kegiatan penanggulangan kebakaran dan dampaknya pada masyarakat di daerah bencana tanpa bantuan pemerintah Dalam waktu singkat, mereka membuktikan dapat membiayai

kegiatan mereka dan mengelolanya secara transparan Hal ini menunjukkan bahwa kendala dana tidak dapat dijadikan alasan untuk membatasi kegiatan penanggulangan kebakaran hutan

Dana yang dikumpulkan oleh posko-posko mayarakat juga digunakan secara lebih efisien daripada dana yang dikelola instansi pemerintah Bantuan berupa pangan dan obat-obatan tidak melewati birokrasi yang berbelit-belit sehingga dapat diterima langsung oleh masyarakat

Poskobar Walhi, misalnya, berhasil mengumpulkan dana sebesar Rp 200 053 611 antara bulan Juni 1997 sampai bulan April 1998 (Laporan Akhir Poskobar Walhi 1997) Dana ini dikumpulkan dari berbagai macam sumber baik individu maupun organisasi seperti Yayasan Kehati, Oxfam-UK dan Yayasan Orbit Sebagian besar dana (55%) dipakai untuk pengadaan dan distribusi masker, obat-obatan, dan bahan pangan ke daerah bencana di pelosok Kalimantan dan Sumatera Sekitar 24% dari dana yang terkumpul didistribusikan ke Poskobar Walhi daerah, hanya sekitar 9% untuk biaya operasional posko sementara sampai bulan April ada saldo 12% dari jumlah dana yang terkumpul

Posko Masyarakat juga menggalang dana dan sumbangan barang dari berbagai sumber baik individu maupun organisasi mahasiswa, dan organisasi lainnya seperti Konphalindo, Yayasan Kehati, Yayasan Bina Usaha Lingkungan, Oxfam-UK dan Kedutaan Finlandia. Posko ini mengumpulkan dana sebesar Rp. 100 022 800 selama Oktober sampai Desember 1997 Sebagian besar (89%) digunakan untuk kegiatan mendistribusikan obat-obatan dan masker serta aktivitas pemadaman api di sekitar Taman Nasional Tanjung Puting, Kalimantan Tengah Sisa dana digunakan untuk penyelenggaraan dialog nasional sebagai usaha pemasyarakatan masalah kebakaran hutan Sekali lagi komponen administrasi posko hanya menggunakan sebagian kecil (5%) dari dana yang terkumpul.

Posko Tim Serbu Api (TSA) Universitas Palangkaraya (Unpar) didirikan dosen dan mahasiswa Unpar serta beberapa anggota masyarakat setelah mereka merasakan dampak buruk asap dan tidak adanya usaha dari pihak pemerintah untuk berbuat sesuatu Dana

BEST AVAILABLE COPY

awal Posko yang dibentuk bulan September 1997 ini berasal dari kantong pribadi anggota posko dan sumbangan masyarakat yang besarnya Rp 6,2 juta. Bantuan selanjutnya datang dari Kantor Meneg LH (Rp 30 juta), Kantor Gubernur Kalteng (Rp 10 juta) dan Yayasan Kehati (Rp.10 juta) pada bulan Oktober setelah kinerja TSA Unpar diketahui lebih luas. Dengan dana yang tersedia Tim Serbu Api yang beranggotakan 33 orang relawan dapat meneruskan usaha memadamkan api di sekitar Kotamadya Palangkaraya. Secara bergantian mereka bekerja tanpa henti dari satu lokasi ke lokasi lainnya sampai api padam dengan menggunakan teknologi *kati* dan *bomtik*. Secara keseluruhan tim ini berhasil memadamkan api seluas 50,1 ha di delapan lokasi yang jika dibiarkan akan meluas sampai ribuan hektar (Suwido Limin, Posko TSA Unpar, 1998).

Meningkatkan Kerja Posko Pemerintah

Para relawan ternyata juga mampu meningkatkan kinerja instansi-instansi pemerintah. Relawan yang membantu posko-posko pemerintah (posko TKNPKHL dan Posko Bakornas PB) mampu meningkatkan efisiensi kerja dengan dana yang terbatas. Di posko TKNPKHL misalnya, para relawan berhasil menyiapkan perangkat keras dan lunak yang siap pakai untuk SIG pemantauan kebakaran hutan dan lahan dalam waktu yang sangat singkat (tiga hari), dengan dana sebesar Rp 35 946 000 (untuk pembelian perangkat komputer 200 MMX dan printer, proyektor LCD, perangkat pendukung, dan perangkat lunak Arc View 3.0). Dana tersebut berasal dari dana taktis Menneg LH /Ka Bapedal. Sistem inilah yang menjadi tulang punggung produksi informasi yang mengintegrasikan informasi yang bersifat dinamis seperti titik panas (Lapan), cuaca (BMG) dengan informasi statis seperti tata guna lahan, kependudukan, dan infrastruktur. Sebelum mempunyai sistem sendiri Bapedal dibantu oleh PT. Mapindo Pratama dalam pengadaan peta SIG. Berkat dukungan relawan, Posko TKNPKHL berhasil menunjukkan citra profesionalisme dan menjadi instansi pemerintah yang cukup *credible* di mata wartawan domestik maupun internasional dalam kebakaran hutan 1997.

Ketika diketahui Posko Bakornas PB (yang bertanggung jawab menanggulangi bencana) tidak mempunyai sistem pendukung yang memadai, tim relawan mendirikan Posko Bakornas PB Logistik untuk mengatasi keterbatasan tersebut. Posko Bakornaslog menitik beratkan pada distribusi bantuan pangan dan obat-obatan di daerah bencana. Tim relawan memanfaatkan komputer yang dipinjamkan oleh PT. Astra Graphia untuk membangun sistem informasi yang menghubungkan sumber bantuan dan daerah bencana secara lebih efisien. Dalam hal ini tim relawan tidak hanya tergantung pada informasi yang dikirim oleh jaringan resmi Bakornas PB (Satkorlak dan Satlak) tetapi juga melibatkan LSM-LSM daerah bencana dalam pengumpulan data korban bencana. Selain itu, dalam hal distribusi bantuan tim relawan Bakornas Log juga tidak tergantung pada fasilitas pemerintah. Sebagai contoh, ketika Bakornas mengungkapkan adanya keterbatasan dana untuk distribusi masker sumbangan UNICEF, tim relawan berhasil meminta bantuan primer *Koperasi Pelayaran Rakyat* untuk menggunakan armada kapal pinisi mereka guna membawa masker ke daerah bencana di Kalteng dimana LSM lokal telah siap melanjutkan kegiatan distribusi ke pemukiman masyarakat di daerah pelosok.

Kegiatan kelompok masyarakat tetap dilanjutkan meskipun ketika hujan turun pada bulan November pemerintah secara resmi membubarkan Bakornas PB. Para relawan yang

BEST AVAILABLE COPY

pernah bekerja di Bakornas Logistik membentuk Posko Wijaya dan menyediakan sarana pertukaran informasi mengenai distribusi bantuan pangan dan obat-obatan Dalam kurun waktu empat bulan (November 1997-Februari 1998), relawan posko Wijaya telah membantu Kantor Meneg LH menyalurkan bantuan kemanusiaan Kerajaan Brunai sebesar Rp 374 000 000 ke Lampung Kalbar, Kalteng, Kalsel dengan melibatkan organisasi pemerintah seperti TNI-AL, puskesmas, dan dinas kesehatan tingkat II di Kalteng dan Kalbar serta organisasi non pemerintah seperti GP Anshor di Lampung dan beberapa LSM daerah di Kalimantan (Laporan Kegiatan umum Posko Wijaya 1998) Poskobar Walhi dan Posko Masyarakat bahkan terus bekerja menangani kebakaran hutan di Kaltim sampai awal tahun 1998

Gerakan masyarakat ini tidak sepenuhnya berjalan lancar Banyak pejabat pemerintah di pusat maupun di daerah belum terbiasa dengan partisipasi masyarakat Sebagai contoh ketika beberapa relawan datang ke Bakornas PB untuk menawarkan bantuannya, mereka ditolak dengan berbagai alasan seperti tidak adanya surat pengantar atau tidak dibutuhkannya tenaga relawan Kehadiran relawan akhirnya dapat diterima setelah seorang pejabat Bapedal menerangkan Posko TKNPKHL Bapedalpun selama ini telah dibantu oleh relawan Adanya miskonsepsi tentang citra LSM di mata sebagian pejabat sebagai organisasi anti pemerintah juga menimbulkan masalah ketika tim relawan datang untuk melakukan observasi lapangan dan mendistribusikan bantuan masker obat-obatan dan pangan di daerah-daerah Demikian pula, walaupun telah mendapat persetujuan dari Wakil Gubernur Kalteng dan membawa surat jalan dari Bakornas PB, kegiatan tim relawan Posko Masyarakat di Taman Nasional Tanjung Puting sempat dipertanyakan oleh aparat intelejen setempat

Tetapi masalah komunikasi yang terjadi pada umumnya dapat diselesaikan dengan baik setelah para relawan menunjukan kontribusi nyata dalam menjalankan tugasnya baik di posko pemerintah pusat (TKNKHL dan Bakornas PB) maupun di lapangan Masalah komunikasi yang sama dapat dihindari jika pemerintah secara terbuka mulai mengakui keberadaan gerakan-gerakan kemanusiaan yang tidak formal ini berdasarkan kinerja mereka tanpa mempermasalahkan bentuk formal organisasi

---

Dikutip secara utuh dari,
Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia, Dampak, Faktor dan Evaluasi Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia-*United Nations Development Programme* (UNDP), September 1998, Jilid 1

3	UU No 5/1990	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Ps 4 Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah serta masyarakat Ps 34 ayat (3) Untuk kegiatan kepariwisataan dan rekreasi pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan atas zona pemanfaatan taman nasional taman hutan raya dan taman wisata alam dengan mengikutsertakan rakyat Ps 37 ayat (1) Peran serta rakyat dalam konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya diarahkan dan digerakkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna	Mengingat pentingnya konservasi sumber daya alam maka masyarakat juga mempunyai kewajiban dan tanggung jawab dalam kegiatan konservasi Pemerintah mengikutsertakan rakyat disini adalah memberi kesempatan kepada rakyat sekitarnya untuk berperan dalam usaha dikawasan tersebut Ayat (1) Peran serta rakyat dapat berupa perorangan dan kelompok masyarakat baik yang terorganisasi maupun tidak Agar rakyat dapat berperan secara aktif dalam kegiatan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya maka melalui kegiatan penyuluhan pemerintah perlu mengarahkan dan menggerakkan rakyat dengan mengikutsertakan kelompok kelompok masyarakat	

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN PERAN SERTA MASYARAKAT DI DALAM PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

No	PERUNDANG UNDANGAN	TENTANG	ISI/SUBSTANSI	PENJELASAN	STATUS
1	UU No 5/1967	Ketentuan ketentuan Pokok Kehutanan	Pasal 15 Ayat (3) Untuk menjamin terlaksanaya perlindungan hutan ini dengan sebaik baiknya maka rakyat dikutsertakan	bahwa kewajiban melindungi hutan adalah bukan semata mata kewajiban dari pemerintah saja akan tetapi merupakan kewajiban dari seluruh rakyat karena fungsi hutan itu menguasai hajat hidup orang banyak	
2	UU No 11/1974	Pengairan	Ps 12 Guna menjamin kelestarian fungsi dari bangunan dan pengairan untuk menjaga tata pengairan yang dan tata air yang baik perlu dilakukan kegiatan kegiatan eksploitasi dan pemeliharan serta perbaikan perbaikan bangunan bangunan pengairan tersebut dengan ketentuan a Bagi bangunan bangunan pengairan yang ditujukan untuk memberikan manfaat langsung kepada sesuatu kelompok masyarakat dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat baik yang berbentuk badan hukum badan sosial maupun perorangan yang memperoleh manfaat langsung dari adanya bangunan tersebut yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan PP	kelompok masyarakat disini dimaksudkan kelompok usaha perekonomian yang terdapat didalam masyarakat misalnya kelompok masyarakat tani kelompok masyarakat pengusaha baik pengusaha ini produksi agraris dan bukan agraris maupun jasa	diatur lebih lanjut dengan PP

			Pasal 37 ayat (2) dalam mengembangkan peran serta rakyat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pemerintah menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dikalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan Pasal 37 ayat (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan PP	Ayat (2) Dalam upaya menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi dikalangan rakyat maka perlu ditanam kan pengertian dan motivasi tentang konservasi sejak dini melalui jalur pendidikan sekolah dan luar sekolah	Diatur lebih lanjut dengan PP
4	UU No 24/1992	Penataan Ruang	Ps 5 ayat (1) Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang Ps 5 ayat (2) Setiap orang berkewajiban menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan Ps 12 ayat (1) Penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat	Ayat (1) Kewajiban dalam memelihara kualitas ruang merupakan pencerminan rasa tanggung jawab sosial setiap orang terhadap pemanfaatan ruang Ayat (2) pelaksanaan kewajiban menaati rencana tata ruang dilakukan sesuai dengan kemampuan setiap orang yang terkena langsung akibat pemanfaatan rencana tata ruang Ayat (1) peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam penataan ruang karena pada	

			Ps 12 ayat (2) Tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan PP	akhirnya hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan ruang. masyarakat berperan sebagai mitra pemerintah dalam penataan ruang Dalam menjalankan peranannya itu masyarakat mendayagunakan kemampuannya secara aktif sebagai sarana untuk melaksanakan peran serta masyarakat dalam mencapai tujuan penataan ruang	Diatur lebih lanjut dengan PP
5	UU No 5/1994	Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi perserikatan bangsa bangsa mengenai keanekaragaman hayati)	Ps 13 UNCBD para pihak wajib (b) bekerjasama baik secara dengan negara negara lain dan organisasi organisasi internasional dalam mengembangkan program program pendidikan dan kesadaran masyarakat di bidang konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan keanekaragaman hayati Ps 14 UNCBD 1 sejauh dan sesesuai mungkin setiap pihak akan (a) memperkenalkan prosedur tepat		Manfaat konvensi (8) pengembangan kerjasama internasional untuk peningkatan kemampuan dalam konservasi dan pemanfaatan keanekaragaman hayati meliputi (d) pengembangan pendidikan pelatihan penyuluhan dan peningkatan peran serta masyarakat

			gun y ing memerluk in pengk ji in d ump ik lingkung in terh id ip proyek proyek y ing drusulk in y ing dipertkir ik in mempuny ir akib it merugik in terh id ip ke mek ir ig im in h ry iti untuk menghind ir k in it iu memperkecil akib it sem ic im itu d in bil i sesu ir mengijink in p rtisip ist m isy ir ik it mel ilui prosedur tertentu		
6	UU No 23/1997	Pengelol i in Lingkung in Hidup	Ps 5 ay it (3) Setiap orang mempuny ir h ik untuk berper in d ilam i ingk i pengelol i in lingkung in hidup sesu ir deng in perund ing und ing in y ing berl iku	Ps 5 ay it (3) Per in sebig im in i dim ksud d ilam p sil ini meliputi per in d ilam proses peng ambil in keputus in b ik deng in c ir i meng ijuk in keber ir in in iupun deng ir pend ip ir ir ir deng in c ir i l in y ing ditentuk in d ilam perund ing und ing in Per in tersebut dil ikuk in int ir i l in d ilam proses penil ir in in alisis menge ir ir d ump ik lingkung in hidup ir in pe rumus in kebij iks in i in lingkung in hidup Pel iks in i inny i did is ik in p id i prinsip keter buk i in Deng in keter buk i in dimungkink in m isy ir ik it ikut memikir k in d in mem berik in p ind ing in seri i pertimb ing in d ilam peng ambil in keputus in di bid ing pengelol i in lingkung in hidup	d ir ir d ilam perund ing und ing in y ing berl iku

			Ps 7 ayat (1) Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas luasnya untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup Ps 7 ayat (2) Pelaksanaan ketentuan ayat (1) diatas dilakukan dengan cara A Meningkatkan kemandirian keberdayaan masyarakat dan kemitraan B Menumbuhkembangkan kemampuan dan kepelopor an masyarakat C Menumbuhkan ketanggapsegeran masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial D Memberikan saran pendapat E Menyampaikan informasi dan/ atau menyampaikan laporan	Ps 7 ayat (1) Cukup jelas Ayat (2) a Kemandirian dan keberdayaan masyarakat merupakan prasyarat untuk menumbuhkan kemampuan masyarakat sebagai pelaku dalam pengelolaan lingkungan hidup bersama dengan pemerintah dan pelaku pembangunan lainnya	
7	PP No 33/1970	Perencanaan hutan			Tidak mengatur mengenai peran serta masyarakat dan desentralisasi
8	PP No 28/1985	Perlindungan Hutan	Pasal 10 ayat (2) Masyarakat sekitar hutan mempunyai kewajiban ikut serta dalam usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan	Ayat (2) Hutan sebagai kekayaan yang memberikan manfaat sosial ekonomi dan berfungsi menjaga keseimbangan lingkungan hidup perlu dijaga dan dipelihara kelestariannya oleh setiap anggota masyarakat Oleh karena itu setiap orang dan	

122

				terutama bagi yang tinggal di sekitar hutan wajib membantu mencegah dan memadamkan kebakaran	
9	PP No 69/1996	Pelaksanaan Hak dan kewajiban serta bentuk tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang	Pasal 1 Ketentuan Umum 11 peran serta masyarakat adalah berbagai kegiatan masyarakat yang timbul atas kehendak dan kemauan sendiri di tengah masyarakat untuk bermanfat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang Pasal 2 Dalam kegiatan penataan ruang masyarakat berhak a berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang Bab III Bentuk Peran Serta Masyarakat I Bentuk psm dalam penataan ruang wilayah nasional (Ps 8 9 10 11) II Bentuk psm dalam penataan ruang wilayah propinsi Dati I (Ps 12 13 14) III Bentuk psm dalam penataan ruang wilayah Dati II (ps 15 16 20)		
10	PP No 62/ 1998	Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah			Tidak memuat tentang Peran Serta Masyarakat
11	Keppres No32/1990	Pengelolaan Kawasan Lindung			Tidak memuat tentang Peran Serta Masyarakat

123

3 3 Akses Masyarakat Lokal/Adat terhadap Kawasan Konservasi

Salah satu kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan terhadap sumber daya hutan termasuk kawasan konservasi adalah masyarakat adat Disamping masyarakat adat juga dikenal masyarakat lokal Istilah masyarakat hukum adat banyak digunakan dalam peraturan perundang-undangan tetapi peraturan yang memberi pengertian mengenai masyarakat hukum adat adalah SK Menteri Kehutanan Nomor 47/Kpts-II/1998 tentang Penunjukan Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi Terbatas Seluas +/- 29 000 (Duapuluh Sembilan Ribu) Hektar di Kelompok Hutan Pesisir, di Kabupaten Dati II Lampung Barat Propinsi Dati I Lampung Yang Telah Merupakan Repong Damar dan Diusahakan oleh Masyarakat Hukum Adat Sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa peraturan tersebut memberi pengertian bahwa masyarakat hukum adat adalah masyarakat tradisional yang masih terikat dalam bentuk paguyuban (*gemeinschap*) ada kelembagaan adat, ada wilayah hukum ada hukum adat yang masih ditaati yang keberadaannya dikukuhkan oleh Gubernur Kepala daerah Tingkat I

Istilah masyarakat hukum adat sendiri diambil dari kepustakaan ilmu hukum adat khususnya setelah penemuan van Vollenhoven tentang hak ulayat (*beschikkingsrecht*) yang dikatakan hanya dimiliki oleh komunitas yang disebut sebagai masyarakat hukum adat Pengertian masyarakat hukum adat kemudian dijelaskan lebih rinci oleh Ter Haar yaitu *Kelompok masyarakat yang teratur bersifat tetap mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat*

Dalam Konvensi ILO 169, *masyarakat adat diartikan sebagai masyarakat yang berdiam di negara-negara yang merdeka dimana kondisi sosial, kultural dan ekonominya membedakan mereka dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut dan yang statusnya diatur baik seluruhnya maupun sebagian oleh adat dan tradisi masyarakat adat tersebut atau dengan hukum dan peraturan khusus*[38]

Bagaimanakah akses masyarakat lokal dan masyarakat adat terhadap sumber daya alam, khususnya terhadap kawasan konservasi ? Adakah pengakuan dan jaminan – atau sekedar kesempatan-- untuk memasuki kawasan-kawasan yang dilindungi tersebut ? Dibawah ini akan dilihat sejauh mana akses tersebut dimungkinkan

Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan menyebutkan bahwa *pelaksanaan hak-hak perorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini* Penjelasan pasal ini secara tegas menyatakan bahwa keberadaan hak ulayat tidak dapat dibenarkan untuk menghalang-halangi pelaksanaan proyek-proyek besar yang telah menjadi program pemerintah

---

[38] Laporan Perkemnbangan Kajian Peraturan Perundang undangan Indonesia tentang Hak dan Akses Masyarakat Lokal pada Sumber Daya Hutan P3E-UI 1995 hal 6

124

Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan menyebutkan bahwa *siapapun dilarang melakukan penebangan pohon dalam radius/jarak tertentu dari mata air tepi jurang waduk sungai dan anak sungai*

Pasal 9 Peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 juga menyatakan bahwa *selain dari petugas petugas kehutanan atau orang yang karena tugasnya atau kepentingannya dibenarkan berada dalam kawasan hutan siapapun dilarang membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk memotong menebang membelah pohon di dalam kawasan hutan* (ayat 1) *Setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon pohon dalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang* (ayat 2) *Setiap orang dilarang mengambil/memungut hasil hutan lainnya tanpa izin dari pejabat yang berwenang* (ayat 3) Dari ketentuan ini terlihat jelas bahwa akses atas pemanfaatan hasil hutan sama sekali ditutup Bahkan dari penjelasan pasal tersebut tegas disebutkan bahwa penduduk yang karena tempat tinggalnya berada di dalam atau harus melalui hutan dilarang melakukan penebangan bahkan *lebih ekstrim lagi* dilarang membawa alat tebang Mereka juga bahkan dilarang memungut hasil hutan seperti daun kayu bakar rotan arang buah tengkawang dan sebagainya

Sebagai pelaksana dari Peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 telah ditetapkan Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung Pasal 37 Keppres dimaksud menyatakan bahwa *di dalam kawasan lindung dilarang melakukan kegiatan budidaya kecuali yang tidak mengganggu fungsi lindung* (ayat 1) *Di dalam kawasan suaka alam dan kawasan cagar budaya dilarang melakukan kegiatan budidaya apapun kecuali kegiatan yang berkaitan dengan fungsinya dan tidak mengubah bentang alam kondisi penggunaan lahan serta ekosistem alami yang ada* (ayat 2)

Pasal 38 Keppres Nomor 32 Tahun 1990 juga menyatakan bahwa *dengan tetap memperhatikan fungsi lindung kawasan yang bersangkutan di dalam kawasan lindung dapat dilakukan penelitian eksplorasi mineral dan air tanah serta kegiatan lain yang berkaitan dengan pencegahan bencana alam* (ayat 1)

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 jelas-jelas melarang segala bentuk pemanfaatan dari kawasan lindung sebagaimana disebutkan dalam pasal 38 Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tersebut

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya mengatur mengenai bentuk-bentuk pemanfaatan apa yang bisa dilakukan Misalnya seperti yang tercantum dalam Pasal 31 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 menyatakan bahwa

(1) *Didalam taman nasional taman hutan raya dan taman wisata alam dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan pendidikan menunjang budidaya budaya dan wisata alam*
(2) *Kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan tanpa mengurangi fungsi pokok masing masing kawasan*

Undang-undang ini hanya mengatur pemanfaatan untuk kegiatan-kegiatan wisata Untuk kegiatan-kegiatan lainnya khususnya oleh masyarakat adat atau lokal tidak terdapat aturan

yang jelas Padahal kawasan konservasi itu sendiri tidak selalu merupakan kawasan yang tidak berpenghuni

Justru yang lebih menonjol adalah pengaturan tentang larangan terhadap kegiatan yang dikhawatirkan dapat merusak kawasan-kawasan tertentu Hal ini antara lain dapat dilihat dalam Pasal 33 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 menyatakan bahwa

(1) *Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional*
(2) *Perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi mengurangi menghilangkan fungsi dan luas zona inti taman nasional serta menambah jenis tumbuhan dan satwa lain yang tidak asli*
(3) *Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan fugnsi zona pemanfaatan dan zona lain dari taman nasional taman hutan raya dan taman wisata alam*

Hal tersebut menjadi pertanyaan karena pada suatu keadaan tertentu demi pelestarian ekosistem Pemerintah dapat melarang pemanfaatan Seperti disebutkan dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 *Dalam keadaan tertentu dan sangat diperlukan untuk mempertahankan atau memulihkan kelestarian sumber daya alam hayati beserta ekosistemnya Pemerintah dapat menghentikan kegiatan pemanfaatan dan menutup taman nasional taman hutan raya, dan taman wisata alam sebagian atau seluruhnya untuk selama waktu tertentu*

Larangan-larangan untuk melakukan suatu aktifitas yang dikawatirkan dapat mengganggu atau merusak kawasan konservasi adalah penting apalagi untuk menghalangi masuknya aktifitas-aktifitas besar seperti pertambangan atau HPH, yang selama ini seringkali memberikan dampak yang serius terhadap keberadaan sumber daya lam yang ada

Akan tetapi bagaimana halnya dengan akses masyarakat yang ada di sekitar atau bahkan di dalam kawasan konservasi itu sendiri? Sejauh mana ada jaminan terhadap tanah-tanah adat yang mereka klaim? Hal-hal seperti inilah yang belum terjawab di dalam UU No 5 Tahun 1990

Kasus Taman Nasional Bunaken
Terlalu Menonjolkan Ego sektoral?

Letak Taman Nasional Bunaken meliputi dua wilayah bagian Utara meliputi 5 buah pulau yaitu Pulau Bunaken Pulau Manado Tua Pulau Mantehage, Pulau Siladen dan Pulau Nain serta sebagian wilayah pesisir Pulau Sulawesi dan bagian Selatan yang keseluruhannya merupakan wilayah pesisir di daratan Pulau Sulawesi Luas total Taman Nasional Bunaken (TNB) adalah 79 056 Ha

Ekosistem TNB dibagi dalam 2 kategori, yaitu ekosistem laut dan pesisir serta ekosistem darat Habitat yang paling mendapat perhatian sehingga dijadikan kawasan pelestarian adalah terumbu karang Komunitas karang yang membentuk terumbu karang di TNB mempunyai keanekaragaman yang tinggi Tercatat sekurang-kurangnya 58 *genera* dan *sub-genera* karang keras yang terdapat di taman nasional tersebut

Berdasarkan sejarahnya, Kawasan Bunaken pertama kali ditetapkan sebagai Kawasan Lindung Status tersebut kemudian berubah menjadi Cagar Alam mulai Tahun 1986

Terakhir, pada Tahun 1991 Cagar Alam Bunaken kemudian ditetapkan menjadi Taman Nasional, dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor SK/730/Kpts-II/91 pada tanggal 15 Oktober 1991 Status pulau-pulau dan laut di sekitar Bunaken, Manado Tua Mantehage Siladen dan Nain serta perairan Arakan Wawontulap kemudian menjadi Taman Nasional

Pada awalnya, pengelolaan TNB dilakukan oleh *Forum Koordinasi*, yang dilakukan oleh beberapa instansi terkait. yaitu PHPA, Pemda, masyarakat lokal serta pengusaha Melalui *Forum Koordinasi* tersebut diharapkan terjalin komunikasi dan koordinasi dalam pengelolaan TNB, serta pengembangan kerja sama. Namun ternyata Forum Komunikasi tersebut tidak efektif. Masing-masing pihak ternyata memiliki visi yang berbeda, dan mengembangkan programnya sendiri-sendiri Hal ini misalnya terlihat dari pengembangan sebuah dermaga dan beberapa *cottage* di kawasan sempadan pantai

PHPA, berangkat dari visi pengamanan dan pelestarian SDA yang berkelanjutan menyebutkan bahwa pembangunan dermaga tersebut dapat merusak Kawasan Taman Nasional Bunaken Pemerintah Daerah melalui Dinas Pariwisatanya– yang punya inisiatif untuk melakukan pembangunan dermaga dan *cottage* tersebut — berdalih bahwa pembangunan tersebut akan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD)

Sementara itu pada tahun 1995 Gubernur Sulawesi Utara juga memberikan dukungan kepada sebuah perusahaan bernama CV. Sumber Rejeki untuk – secara monopoli –melakukan pengusahaan rumput laut, melalui Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Utara yang bernomor 523/04/1130[39]

[39] Verrianto Madjowa Ikut Rembuk Soal Potensi dan Permasalahan Rumput Laut jangan Lupa Lokasi Itu di TN Bunaken (tanpa tanggal)

Masyarakat sendiri, dengan alasan bahwa tanah tersebut adalah milik mereka juga melakukan penangkapan ikan skala kecil, menebang bakau untuk kayu bakar dan pengusahaan rumput laut.

Dari berbagai problematika yang terjadi tampak betapa konflik kepentingan yang terdapat di sana akan sangat membahayakan fungsi dari Taman Nasional Bunaken itu sendiri Beberapa pertanyaan mendasar yang muncul adalah, 1) Apakah proses penetapan kawasan tersebut sebagai kawasan konservasi – kawasan lindung, kawasan cagar alam dan terakhir kawasan taman nasional – dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat ? Apakah pada saat penetapannya ada tanah-tanah yang kemudian diambil begitu saja, sehingga masyarakat tetap menganggap bahwa TNB adalah milik mereka ? 2) Mengapa Gubernur atau Pemda mengeluarkan izin pengusahaan (rumput laut dan pembangunan *cottage*) padahal jelas bahwa hal tersebut tidak dibenarkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya ?, dan 3) Upaya apa saja yang telah dilakukan oleh PHPA sehingga koordinasi antar instansi/*stakehoders* pengelolaan TNB menjadi tidak efektif ?

Melihat berbagai peraturan tersebut tampak jelas bahwa peluang masyarakat untuk memasuki kawasan konservasi sangatlah dibatasi – atau seringkali dilarang sama sekali-- Larangan tersebut bisa jadi akan menjadi sumber konflik apabila tidak ada upaya-upaya pencegahan sejak dini dan penyelesaian yang dilakukan secara bijaksana Bagaimanapun tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat sekitar (adat/lokal) secara historis sudah terlibat dengan hutan dan sumber-sumber daya alam itu dan menggantungkan diri setidak-tidaknya untuk kebutuhan mereka sehari-hari

BAB IV
KESIMPULAN ARAH DAN AGENDA REFORMASI PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

4 1 Kesimpulan

1 Peraturan dan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi terdiri dari 1) peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengatur tentang pengelolaan kawasan konservasi dan 2) peraturan yang tidak secara langsung mengatur mengenai pengelolaan kawasan konservasi Jumlah dari peraturan perundang-undang tersebut lebih kurang 157 peraturan terutama yang berkaitan dengan sektor sumber daya alam hutan seperti Undang-undang No 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan dan Keppres No 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung Terdapat juga beberapa peraturan yang bersifat umum seperti Undang-undang No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang Undang-undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan peraturan yang berkaitan dengan sektor sumber daya laut seperti Undang-undang No 5 Tahun 1985 tentang Zona Ekonomi Eksklusif serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia

2 Peraturan yang khusus mengatur tentang pengelolaan kawasan konservasi adalah Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan Undang-undang No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya dimana undang-undang tersebut sejauh ini ditindaklanjuti oleh dua (2) Peraturan Pemerintah yaitu
   1 PP 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam
   2 PP 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

Disamping itu terdapat beberapa konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia seperti ratifikasi CITES melalui Keppres Nomor 43 Tahun 1978 dan ratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kenakeragaman Hayati melalui UU Nomor 5 Tahun 1994 dan PP 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah (lihat bahasan)

3 Kebijakan pengelolaan sumber daya alam cenderung tidak terintegrasi dan lebih bias sektoral sebagaimana yang terdapat pada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (UUPA) UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pertambangan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah UU Pokok Kehutanan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan lain sebagainya Tidak sinkronnya berbagai undang-undang tersebut antara lain tampak dari UU Pokok Kehutanan dan UU Pertambangan yang tidak mencantumkan UUPA sebagai rujukan Disamping itu muncul pula istilah-istilah yang berbeda seperti kawasan lindung yang terdapat di dalam Keppres tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang tidak terdapat di dalam UU KSDH Bahkan muncul lagi suatu istilah baru yaitu Ekosistem Leuser yang didalamnya termasuk juga kawasan Taman Nasional dan Kawasan Lindung

4 Tidak seluruh Peraturan Perundang-undangan di bidang pengelolan sumber daya alam memuat aturan mengenai aspek konservasi Sebagai Undang-undang sektoral yang dapat memberikan implikasi yang cukup serius dan berdampak besar terhadap kawasan konservasi, maka semestinya dicantumkan

5 Pengelolaan sumber daya alam termasuk kawasan konservasi cenderung sentralistik Peran Pemerintah Daerah dalam pengembangan kawasan konservasi diberikan hanya pada bidang-bidang yang tidak mendasar seperti yang terdapat di dalam PP No 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah dimana kewenangan Pemerintah Daerah terbatas hanya pada pengelolaan taman hutan raya dan penataan batas hutan (untuk Kepala Daerah Tk I) sedangkan untuk kepala daerah Tingkat II 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 keterampilan masyarakat di bidang kehutanan Sementara itu di dalam Keppres Kawasan Lindung peran Pemerintah Daerah hanya diberikan dalam hal untuk pembuatan peta Mestinya peran tersebut diberikan sejak dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan termasuk di dalamnya perimbangan keuangan Pusat dan Daerah disamping kepada Pemerintah Daerah dan hal ini yang paling prinsip diberikannya akses dan dalam hutan-hutan produksi

6 Di sisi lain konsep desentralisasi yang dianut dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah justru tidak menyinggung masalah desentralisasi pengelolaan sumber daya alam Padahal seringkali UU Nomor 5 Tahun 1974

dijadikan alasan untuk mengarahkan pengelolaan sumber daya menjadi yang sentralisitk

7 Pengembangan kebijakan sentralisasi telah mematikan potensi Pemerintah Daerah untuk turut melakukan pengelolaan kawasan konservasi Padahal jika dilihat potensi dan letak kawasan konservasi itu sendiri maka daerah akan lebih mampu mengelola kawasan konservasi secara efektif karena kawasan konservasi ada di wilayah tingkat I dan II

8 Melihat luasnya wilayah sebaran kawasan konservasi terbatasnya sumber daya (manusia dana dan fasilitas) serta beragamnya ancaman terhadap kawasan konservasi maka pemerintah memerlukan mitra untuk melaksanakan pengelolaan kawasan konservasi Dalam hal ini peran serta masyarakat adalah salan satu instrumen penting yang harus disertakan Peran serta masyarakat dapat melibatkan masyarakat adat masyarakat lokal maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) Karena mereka pada dasarnya memiliki kepedulian (*concern*) yang tinggi untuk mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan dan mempertimbangkan kebutuhan generasi masa yang akan datang Disamping masyarakat adat juga memiliki ikatan dan kepentingan sosial ekonomi budaya dan bahkan religi (magis) terhadap sumber-sumber daya alam seperti hutan

9 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 (*lips service*) 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 *dikutsertakan dibina atau dikelola*

10 Konsepsi Pemerintah sebagaimana yang terdapat di dalam beberapa peraturan-perundang-undangan seperti PP 28 Tahun 1985 mengartikan Peran Serta Masyarakat semata-mata sebagai kewajiban masyarakat untuk membantu Pemerintah dalam melakukan pencegahan penggunaan dan perusakan sumber daya alam atau kawasan konservasi 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 (konservasi v eksploitasi) sumber daya alam dan kawasan konservasi

11 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

4 2 Rekomendasi Arah dan Agenda Reformasi Pengelolaan Kawasan Konservasi

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

Namun demikian berbagai hal yang sangat mendasar dan prinsip haruslah diperbaharui (*reform*) Arah dan Agenda Reformasi Pengelolaan Kawasan Konservasi harus meliputi hal-hal yang bersifat mendasar dengan mengembangkan sebuah visi Dari visilah kemudian dikembangkan misi-misi yang nantinya diterjemahkan ke dalam berbagai perangkat kebijakan dan peraturan perundang-undangan

Visi

Melihat berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi maka visi pengelolaan kawasan konservasi selama ini belum jelas dan utuh Dengan kata lain tidak ada visi yang satu termasuk di kalangan Pemerintah sendiri Hal tersebut tampak dari semangat konservasi yang seringkali tidak berdaya menghadapi kekuatan eksploitasi atau utilisasi sumber daya alam Berbagai dalih untuk mengeksploitasi kawasan konservasi selalu dicari yang diantaranya menyebutkan bahwa sumber daya tersebut sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi

Oleh karena itu Visi tersebut harus dikembangkan untuk dipahami oleh seluruh *stakeholders* khususnya departemen sektoral yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam Idealnya visi tersebut merupakan visi pengelolaan sumber daya alam Indonesia Visi yang ditawarkan adalah Pengelolaan sumber daya alam yang adil demokratis dan berbasiskan kerakyatan berdasarkan pelestarian ekosistem[1] Visi pengelolaan sumber daya alam tersebut adalah juga menjadi visi dari pengelolaan kawasan konservasi

Misi

Berangkat dari visi tersebut maka perlu dikembangkan misi-misi dari pengelolaan sumber daya alam termasuk pengelolaan kawasan konservasi di dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan Adapun misi yang dapat dimasukkan diantaranya adalah

---

[1] Visi ini sejalan dengan visi Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) tentang pengelolaan hutan Demikian juga halnya dengan misi Lihat Zaman Baru Kehutanan Indonesia FKKM 1998

1 Mewujudkan pengelolaan sumber daya alam – termasuk kawasan konservasi yang adil transparan dan dilaksanakan secara bertanggung jawab dan konsekuen
2 Memberdayakan pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan konservasi kelestarian dan ekonomi
3 **Mewujudkan desentralisasi – dimana kewenangan berada di tangan Pemerintah Daerah sejak dari perencanaan penunjukan penataan penetapan pelaksanaan, monitoring dan evaluasi pembiayaan termasuk pengambilan dan penentuan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi yang tetap dikordinasikan dengan Pemerintah Pusat**
4 **Menempatkan peran serta dan akses masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi**
5 Mengembangkan mekanisme pengakuan atas hak-hak masyarakat terhadap wilayah hutan baik hak pribadi maupun kolektif dan memberdayakan institusi lokal untuk memperkuat ekonomi rakyat dan pengelolaan kawasan konservasi
6 Dikembangkannya pengelolaan kawasan konservasi yang mengkombinasikan manajemen dan teknik-teknik modern dengan konsep pola dan teknik-teknik tradisional berdasarkan karakteristik wilayah setempat
7 Terwujudnya sistem dan penegakan hukum yang adil konsisten dan terintegrasi dalam upaya pengelolaan kawasan konservasi

Visi dan Misi itulah kemudian yang harus dijadikan sebagai acuan di dalam pengembangan berbagai perangkat kebijakan dan peraturan perundang-undangan dan institusi pengelolaan sumber daya alam yang termasuk di dalamnya pengelolaan kawasan konservasi

Pengembangan kebijakan sendiri harus bersifat dari bawah ke atas *(bottom up)* berdasarkan karakteristik lokal dan berangkat dari kepentingan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat Sementara itu fungsi Pemerintah Pusat hanyalah bersifat sebagai fasilitator Pengembangan dan pembuatan kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus mengarah pada pendekatan dan proses yang demokratis yaitu terbuka dapat diakses oleh masyarakat memberi peluang peran serta masyarakat dari tahap perencanaan pelaksanaan *monitoring* hingga evaluasi Proses tersebut juga harus menekankan diterapkan adanya prinsip-prinsip akuntabilitas

Dengan demikian kebijakan-kebijakan dan peraturan perundang-undangan dimasa yang akan datang diharapkan dapat mengakomodir kepentingan masyarakat setempat disamping itu juga harus komprehensif terintegrasi konsisten serta tidak tumpang tindih baik kebijakan dan peraturan yang bersifat vertikal maupun yang bersifat horizontal

Agenda

Jika melihat agenda formal yang ada Pemerintah harus sesegera mungkin membuat peraturan perundang-undangan tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam nasional yang dimandatkan oleh Ketetapan MPR

No XV Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Untuk mendapatkan produk perundang-undangan yang *legitimate* proses pembuatan UU tersebut hendaklah dilakukan secara transparan dan dengan membuka koridor peran serta masyarakat

Sejalan dengan mandat Tap MPR tersebut diatas suatu agenda yang jelas perlu dikembangkan Sebagai usulan agenda *reformasi* kebijakan dan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan kawasan konservasi[7] diantaranya adalah

1 Meletakkan visi dasar pengelolaan kawasan konservasi (yang mestinya sama dengan visi pengelolaan sumber daya alam)

2 Mensosialisasikan pentingnya konservasi dan pengembangan pengelolaan kawasan konservasi kepada berbagai kalangan Akan tetapi disisi lain juga harus dikembangkan kebijakan yang seimbang terhadap akses masyarakat terhadap kawasan sumber daya alam termasuk kawasan konservasi

3 Menginventarisir seluruh kebijakan yang terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi yang tersebar di berbagai departemen sektoral maupun di Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II secara bersama-sama antara pemerintah dengan *stakeholder* lainnya yang selama ini diketahui *concern* dan memberikan perhatian terhadap isu dan pengelolaan kawasan konservasi serta mengerti persoalan lapangan (Peneliti LSM Konsultan Pakar dan Institusi Lokal) dan tentunya Pemerintah Daerah sendiri Berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan tersebut kemudian dianalisis dan dikaji ulang untuk diperbaiki dirubah atau digantikan dengan peraturan baru yang berangkat dan sesuai dengan visi dan misi khususnya pengembangan desentralisasi dan peran serta masyarakat Kebijakan yang dibuat haruslah komprehensif terintegrasi dan tidak tumpang tindih serta berangkat dari semangat *bottom-up Hasil studi ini dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan awal untuk melihat betapa kompleksnya permasalahannya kebijakan yang ada dan mengapa mendesaknya perubahan mendasar harus dilakukan*

4 Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 harus disempurnakan dengan memasukkan beberapa *aturan prinsip* dimana kebijakan pengelolaan kawasan konservasi harus memberikan ruang pada keterlibatan Pemerintah Daerah secara lebih substantif dan peran Pemerintah Pusat diarahkan sebagai fasilitator Prinsip lain yang harus diakomodir adalah peran serta masyarakat yang *genuine* akses informasi pengakuan dan jaminan atas hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal pengakuan dan

---

[7] Agenda tersebut masih harus dielaborasi dan dibuat sesuai dengan perencanaan yang feasible serta dibagi di dalam beberapa tahap Tahap tahap tersebut bisa dalam bentuk tahap jangka pendek jangka menengah dan jangka panjang Departemen Kehutanan dan Perkebunan misalnya telah membagi agenda reformasi sektor kehutanan dan Perkebunan ke dalam *Resque Recovery dan Sustainability*

penghargaan terhadap institusi-institusi lokal dan pelibatan institusi tersebut di dalam pengelolaan kawasan konservasi serta penegakan hukum

5 Menetapkan istilah yang baku dalam kaitannya dengan kawasan lindung atau kawasan konservasi Dalam hal ini kami mengusulkan digunakannya istilah kawasan konservasi yang telah sesuai dengan istilah yang digunakan oleh Undang-undang No 5 Tahun 1990 tentang Keanekaragaman Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan Keppres No 192 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1998 tentang Kedudukan Tugas Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen sebagaiman telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 144 Tahun 1998

6 Kebijakan yang dimuat di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara dan agenda-agenda Pemerintah dibuat secara terbuka memihak kepentingan rakyat dan harus dilaksanakan secara konsisten dan bukan sekedar statemen politik (*political statement*) akan tetapi harus dapat diwujudkan sebagai statemen hukum (*legal statement*) yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum

7 Berbagai peraturan seperti Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan (28 Tahun 1985) Keppres Pengelolaan Kawasan Lindung (32/90) Surat Keputusan Bersama tentang Kegiatan Pertambangan di dalam Kawasan Hutan dan berbagai peraturan lainnya harus disinkronkan dengan UU No 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDH) Berbagai perbedaan dan pertentangan yang ada harus mengacu pada UU yang lebih tinggi dalam hal ini UU KSDH

8 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

9 Memetakan berbagai konflik dan potensi konflik yang terdapat di berbagai kawasan konservasi baik konflik kebijakan konflik kelembagaan maupun program-program serta implementasinya untuk kemudian dilihat latar belakang dan akar dari setiap permasalahan potensi dan penyebab konflik, pengembangan penyelesaian konflik secara damai dan mencari solusi-solusi yang dapat diterima semua pihak dan mendukung upaya perlindungan kawasan konservasi itu sendiri

10 Melakukan upaya-upaya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang secara sengaja merusak kawasan konservasi melalui praktek-paktek kolusi korupsi dan nepotisme dengan cara membuat kebijakan yang bertentangan dengan tujuan dari pengelolaan kawasan konservasi itu sendiri

11 Dibentuknya Undang-undang Sumber Daya Alam (UU SDA) sebagai undang-undang payung dalam pengelolaan sumber daya alam UU SDA tersebut pada intinya mengatur tentang 1) prinsip-prinsip pengelolaan konservasi yang adil demokratis dan

ditujukan untuk kemakmuran rakyat 2) Pengelolaan dilakukan oleh daerah dan dengan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai peran serta masyarakat 3) dan dengan menekankan pentingnya aspek konservasi Aspek lain yang juga sangat mendasar dan perlu dimasukkan adalah penekanan harmonisasi dan sinkronisasi berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam yang seimbang Undang-undang Sumber Daya Alam kemudian ditetapkan sebagai undang-undang payung yang harus dijadikan sebagai kebijakan payung (utama) di dalam pengembangan kebijakan dan perundang-undangan sektoral yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam

12 Disamping itu UU SDA juga mengatur aspek kelembagaan yang mengatur tentang kelembagaan pusat daerah dan dimasukkannya institusi lokal sebagai salah satu lembaga mitra yang memiliki peran kunci Penekanan kewenangan pengelolaan sumber daya alam terletak pada Pemerintah Daerah, dengan pengembangan koordinasi antar departemen pusat-daerah dan antara satu daerah dengan daerah lainnya

13 Alternatif lain disamping pembuatan UU SDA adalah dikeluarkannya semacam Dekrit Presiden atau Tap MPR yang memuat semacam perintah pengembangan kebijakan pengelolaan sumber daya alam Dekrit atau Tap MPR tersebut berisikan visi dan misi yang harus ditindaklanjuti oleh Departemen Sektoral Dekrit Presiden maupun Tap MPR tersebut harus menunjukkan adanya *sense of urgency* dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk yang mengancam keberadaan kawasan-kawasan konservasi

14 Mengintegrasikan berbagai Konvensi Internasional yang telah diadopsi/diratifikasi yang cenderung 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

DAFTAR ISTILAH

- **Cagar Alam** Kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan satwa dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami
- **Cagar Biosfer** Suatu kawasan yang terdiri dari ekosistem asli ekosistem unik dan/atau ekosistem yang telah mengalami degradasi yang keseluruhan unsur alamnya dilindungi dan dilestarikan bagi kepentingan penelitian dan pendidikan
- **Daerah Otonom** Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan RI sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- **Dekonsentrasi** Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah
- **Desentralisasi** Penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya
- **Hutan Lindung** Kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukkan guna mengatur tata air pencegahan bencana banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah
- **Hutan Suaka** Kawasan hutan yang karena sifatnya khas diperuntukkan secara khusus untuk perlindungan alam hayati dan/atau manfaat-manfaat lainnya
- **Hutan Wisata** Kawasan Hutan yang diperuntukkan secara khusus untuk dibina dan dipelihara guna kepentingan pariwisata dan/atau wisata buru
- **Instansi Vertikal** Perangkat dari Departemen-departemen atau lembaga-lembaga pemerintah bukan Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah yang bersangkutan
- **Kawasan** Wilayah dengan fungsi utama lindung atau budidaya
- **Kawasan Budidaya** Kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam sumber daya manusia dan sumber daya buatan
- **Kawasan Cagar Budaya dan Ilmu Pengetahuan** Kawasan yang merupakan lokasi bangunan hasil budayamanusia yang bernilai tinggimaupun bentukan geologi alami yang khas
- **Kawasan Lindung** Kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumberdaya buatan
- **Kawasan Pantai Berhutan Bakau** Kawasan pesisir laut yang merupakan habitat alami hutan bakau (mangrove) yang berfungsi memberikan perlindungan kepada perikehidupan pantai dan lautan
- **Kawasan Pelestarian Alam (KPA)** Kawasan dengan ciri khas tertentu baik didarat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa sertapemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya
- **Kawasan Suaka Alam Laut dan Perairan lainnya** Daerah yang mewakili ekosistem khas di lautan maupun perairan lainnya yang merupakan habitat alami yang memberikan tempat maupun perlindungan bagi perkembangan keanekaragaman tumbuhan dan satwa yang ada
- **Kawasan Suaka Alam** Kawasan dengan ciri khas tertentu baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan
- **Kawasan Terlindungi** Kawasan yang ditetapkan secara geografis yang dirancang atau diatur dan dikelola untuk mencapai tujuan konservasi yang spesifik

- **Keputusan Presiden** Keputusan baik bersifat individual maupun bersifat umum yang dibuat berdasarkan delegasi maupun kewenangan mandiri (*original power*) Presiden Dalam pembentukannya Keputusan Presiden tidak boleh mengatur materi muatan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi tingkatannya Disamping itu Keppres tidak boleh memuat ancaman pidana dan sebagainya
- **Konservasi eks situ** Konservasi komponen-komponen keanekaragaman hayati diluar habitat alaminya
- **Konservasi in situ** Kondisi sumber daya genetik yang terdapat di dalam ekosistem dan habitat alami serta pemeliharaan dan pemulihan populasi jenis jenis berdaya hidup dalam lingkungan alaminya dan dalam hal jenis-jenis terdomestikasi atau budidaya di dalam lingkungan tempat sifat sifat khususnya berkembang
- **Konservasi Sumber Daya Alam Hayati (KSDAH)** Pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya
- **Otonomi Daerah** Hak wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang undangan yang berlaku
- **Pemerintah Pusat** Perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta Pembantu pembantunya (Para Menteri)
- **Pengelolaan Kawasan Lindung** Upaya penetapan pelestarian dan pengendalian pemanfaatan kawasan lindung
- **Peran Serta Masyarakat (PSM)** Bentuk keterlibatan masyarakat di dalam urusan pembangunan baik secara perorangan maupun dalam bentuk kelembagaan di dalam berbagai tahap perencanaan pelaksanaan pengawasan dan evaluasi
- **Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah** Peraturan perundang undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- **Peraturan Menteri (keputusan yang bersifat mengatur) atau Keputusan Menteri (keputusan yang bersifat ketetapan)** Peraturan yang hanya dapat mengatur hal-hal yang secara tegas diperintahkan oleh suatu peraturan perundang undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan hal-hal prosedural/administratif dalam lingkungan Departemennya seperti keorganisasian tata kerja tata perizinan tata permohonan dan lain lain semacam itu
- **Peraturan Pemerintah** Ketentuan lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan yang telah terdapat dalam Undang-undang
- **Suaka Margasatwa** Hutan Suaka Alam yang ditetapkan sebagai suatu tempat hidup margasatwa yang mempunyai nilai khas bagi ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta merupakan kekayaan dan kebanggaan nasional
- **Sumber Daya Alam Hayati (SDAH)** Unsur unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumberdaya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem
- **Taman Buru** Hutan Wisata yang di dalamnya terdapat satwa buru yang memungkinkan diselenggarakan pemburuan yang teratur bagi kepentingan rekreasi
- **Taman Hutan Raya** Kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau buatan jenis asli dan atau bukan asli yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian ilmu pengetahuan pendidikan menunjang budidaya budaya pariwisata dan rekreasi
- **Taman Nasional (TN)** Kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian ilmu pengetahuan pendidikan menunjang budidaya pariwisata dan rekreasi
- **Taman Wisata** Hutan Wisata yang memiliki kekayaan alam baik keindahan nabati keindahan hewani maupun keindahan alamnya sendiri mempunyai corak khas untuk dimanfaatkan bagi kepentingan rekreasi dan kebudayaan
- **Tugas Pembantuan** Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya

- **Undang-undang** Peraturan perundangan-undangan yang dibentuk Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat atau Rancangan Undang-undang (RUU) yang diusulkan oleh Dewan perwakilan rakyat (Hak Inisiatif) yang disetujui Presiden Sementara itu **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang** ditetapkan oleh Presiden dan merupakan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat darurat Yang dimaksud dengan pengganti Undang undang adalah bahwa materi muatan Perpu merupakan materi muatan Undang-undang Sebagai peraturan darurat Perpu mengandung pembatasan-pembatasan seperti 1) Perpu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa 2) Perpu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas

DAFTAR BACAAN

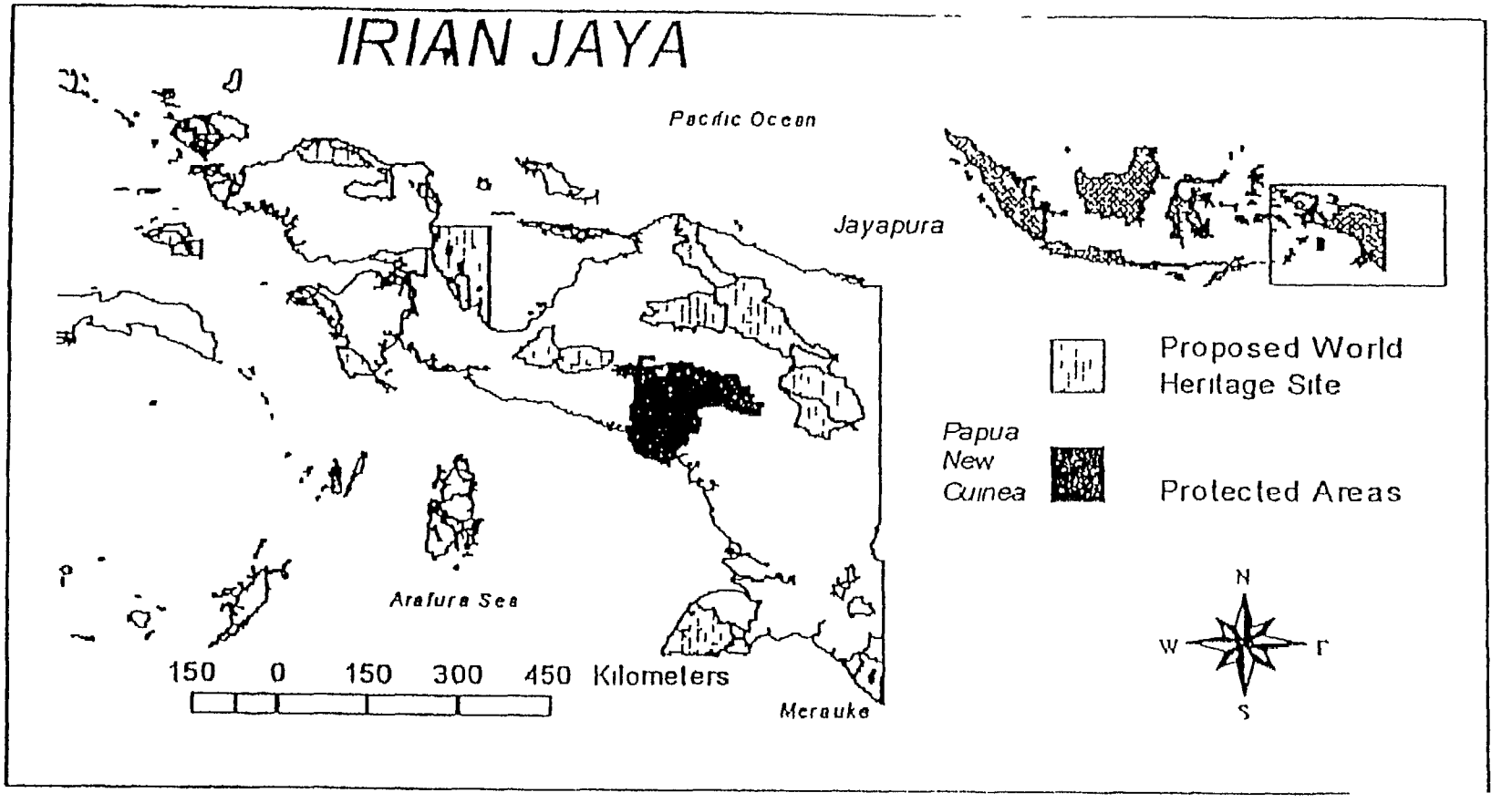
No	JUDUL	SUMBER
1	Agenda 21 Indonesia	Kantor LH 1997
2	Agenda Reformasi Sektor Kehutanan dan Perkebunan	Departemen Kehutanan dan Perkebunan Jakarta Juni 1998
3	Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 (akta 127)	U U Malaysia ILBS 1995
4	Atlas Keanekaragaman Hayati di Indonesia	Kantor LH dan KONPHALINDO 1995
5	Biodiversity and Development	Conserving Biodiversity National Academy Press 1992
6	Biodiversity Pros[ecting Using Innovative Contractual Provisions to Foster Ethnobotanical Knowledge Technology and Conservation	Colorado Journal of International Environmental Law and policy Vol 5 No 1 1994
7	Biodiversity Conservation of wild genetic resources Robert Prescott	The Earthscan reader in Sustainable Development 1995
8	Biological diversity conservation and the Law	Environmental policy and Law paper No 29 IUCN
9	Bumi Wahana Strategi menuju kehidupan yang berkelanjutan	WALHI, WWF Gramedia Jakarta 1993
10	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 1996
11	Conservation outside reserves	Australian Nature Conservation Agency Annual Report 1994-95
12	Conservation Strategies in Indonesia Prinsiples Policies and People	Christa Nooy Netherlands 1996
13	Conservation Protection of he supprort systems	Environmental Regulation In Indonesia Asia Papers No 3 1994
14	Conserving Biodiversity	U S National Research Council National Academy Press 1992
15	Dasar-dasar Hukum Kehutanan	Salim H S , S H M S Sinar Grafika Jakarta 1997
16	Decentralization and the Capacity to manage Biodiversity	Issues and Ideas WRI
17	Decentralization in Developing Countries	Papers The World Bank 1983
18	Developing Partnerships to Conserve the Leuser Ecosystem	Paper Workshop 21 April 1998
19	Ekonomi Sumber daya alam dan lingkungan (Edisi 2)	Drs M Suparmoko M A Ph D BPFE Yogyakarta 1997

20	European Conservation strategy	Council of Europe 1996
21	GBHN 1998	Pabelan Jayakarta 1998
22	Hasil Penelitian WWF-IP/taman Nasional Kerinc Seblat	Majalah Conservation Ind vol 13 No 1 WWF 1997
23	HPH dan Ekonomi Regional Kasus Kalimantan Timur	WALHI Jakarta 1993
24	Hubungan pemerintah Pusat Daerah masa Orde Baru	Lembaga Penelitian Unair 1993
25	Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan	Bambang Pamulardi S H RajaGrafindo Persada Jakarta 1995
26	Indonesia Journal of Environmental Law Edition II August 1997	ICEL Jakarta 1997
27	Integrating conservation and Development	Conservation strategies in Indonesia February 1996
28	Jurnal Hukum Lingkungan Tahun IV No 1 September 1997	ICEL Jakarta 1997
29	Kawasan Lindung Benarkah Terlidungi	Paper Diskusi InetPC Sulaiman N Sembiring Bogor 18 Juni 1997
30	Keanekaragaman Hayati di Indonesia	Kantor Menteri LH 1994
31	Kemitraan Naisoanal Dalam Pembangunan berkelanjutan Berwawasan Lingkungan (Hasil rakornas I Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan berkelanjutan tahun 1994)	Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup 1995
32	Kesiapan tenaga pelaksana pembangunan bidang kesejahteraan sosial dalam rangka kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di propinsi SUMUT	Hasil Penelitian Badan penelitian dan Pengembangan Sosial Departemen Sosial 1993
33	Konservasi sumber Daya alam hayati dan Ekosistemnya	Hukum Perlindungan Lingkungan Koesnadi Hardjasoemantri UGM Press
34	Konservasi Tradisional dalam Pembangunan Konservasi yang berkelanjutan	Majalah Conservation Ind Vol 11 No 1 WWF 1997
35	Kumpulan Makalah seminar Pengembangan hukum Lingkungan dalm Konteks harmonisasi Deregulasi dan desentraisasi	ICEL Jakarta 1996
36	Laporan Lokakarya Forest Watch Indonesia	Telapak Indonesia dan WRI Bogor Juli 1998
37	Laporan Perkembangan Kajian Peraturan PerUU-an tentang Hak dan Akses Masyarakat lokal pada sumber Daya Hutan	Paper Program Penelitian dan Pengembangan Antropologi Ekologi UI 1995
38	Legislation for Implementation of the ASEAN Agreement on the Conservation	Country Report IUCN April 199–

	of Nature and Natural Resources	
39	Meluruskan Arah Pelestarian keanekaragaman Hayati dan Pembangunan di Indonesia	Charles Viktor Barber Surava Afiff Agus Purnomo Yavasan Obor Indonesia Jakarta 1997
40	Mengelola Lahan Kehutanan Indonesia	Porkas Sagala Yavasan Obor Indonesia 1994
41	Menuju Kelestarian Hutan	Hansjurg Steinlin Yavasan Obor Indonesia 1988
42	Mining Legal Notes and Materials	Prof Marvic M V F Leonen esq and Francelyn G Begonia Philippines 1997
43	Otonomi dan Pembangunan Daerah suatu tinjauan dari segi kemampuan pendapatn Daerah	Kumpulan Paper seminar Desentralisasi dan Pembangunan Daerah Juni 1997
44	Pelestarian Keragaman Havati dan Fungsi Taman Nasional	Konrad Adenauer Foundation 1996
45	Pemulihan sumber dava Hutan oleh Masyarakat setempat strategi Wanatani di Sumatera	Ekonesia UI no 4 Juni 1996
46	Penemuan Hukum Adat	C van Vollenhoven Djambatan 1987
47	Penerapan Asas tunggal pembantuan untuk mendorong Desentralisasi Pemerintahan	Drs Ismail Husin Pidato Wisuda IIP 1986
48	Peran Serta Masyarakat dalam pelestarian Hutan	WALHI Jakarta 1994
49	Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan	Arimbi HP S H LLM Mas Achmad Santosa S H LLM
50	Popular Partisipation in Decision Making for development	Paper, Departement of economic and social affairs UN 1975
51	Preserving our World	Warner Troyer Canada 1990
52	Public Partisipation in EIA	An Environmental Monitoring Manual vol 2
53	Public Partisipation in Environmental Management	Environmental Impact Assessment in Indonesia M W A Scheffer
54	Rencana Pengelolaan Pengembangan dan Konservasi Alam Terpadu di Flores dan Siberut (volume I)	Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Departemen Kehutanan, Jakarta 1995
55	Renvana Pengelolaan Pengembangan dan Konservasi Alam Terpadu Taman Nasional Siberut (volume II)	Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Departemen Kehutanan, Jakarta 1995
56	Sanksi dan Hukum Pencemaran Lingkungan Hidup	Kloang Klede Jaya Jakarta 1992
57	Saresehan akses masyarakat lokal pada sumber daya hutan dalam penerapan PerUU-an	Biro Hukum Sekjen DepHut 1995
58	Statistik Kehutanan Indonesia 1993/1994	Biro Perencanaan Departemen kehutanan

		Jakarta 1995
59	Statistik Kehutanan Indonesia 1994/1995	Biro Perencanaan Departemen Kehutanan Jakarta 1996
60	Statistik Lingkungan Hidup Indonesia 1994	Biro Pusat Statistik Jakarta 1995
61	Studi Kasus (Desain dan Metode)	Prof DR Robert K Yin PT RajaGrafindo Persada Jakarta 1997
62	Taman nasional Bunaken Sulawesi Utara data Proveksi dan Analisis (Buku II)	Kanwil Departemen Kehutanan Sulut Sub-Balai Konservasi Sumberdaya Alam April 1994
63	Taman Nasional Bunaken Sulawesi Utara Rencana pengelolaan (Buku I)	Kanwil Departemen Kehutanan Sulut Sub-Balai Konservasi Sumberdaya Alam April 1994
64	Taman Nasional Bunaken Sulawesi Utara Rencana Tapak (Buku III)	Kanwil Departemen Kehutanan Sulut Sub-Balai Konservasi Sumberdaya Alam April 1994
65	Tentang Kegiatan Pertambangan di Kawasan hutan Taman Nasional Lorentz Irian Jaya	Report ICEL 1998 (akan diterbitkan)
66	The Evolution of Environmentalism	Environmentalism and the Future of progressive politics, Robert C Paehlke 1989
67	The History of land and resource Planning in the National Forests	Land and resource Planning in The National Forests Charles F Wilkinson and H Michael Anderson Island Press Washington D C 1987
68	The Importance of Environmental Justice	Environmental Justice Peter S wenz 1988
69	Towards parcipatory conservation in India	People and Protected Areas Ashish Kothari Neena Singh Saloni Suri Sage Publications New Delhi 1996
70	Upaya Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam pengelolaan Lingkungan Melalui sistem Pengelolaan Pengaduan dan penyelesaian sengketa lingkungan	Pengaduan Masyarakat dan penyelesaian Sengketa lingkungan ICEL
71	Upaya penyamaan Persepsi Kesadaran dan Pentaatan terhadap pencegahan masalah lingkungan hidup	Editor Eggi Sudjana dan Latief Burhan CIDES 1996
72	Where have all the flowers gone	World conservation 2/98
73	Zaman Baru Kehutanan Indonesia	FKKM Fak Kehutanan UGM Ford Foundation 1998

Peta Wilayah Taman Nasional Lorentz Irian Jaya



144

SEBARAN KAWASAN KONSERVASI
DATA STATISTIK KEHUTANAN TAHUN 1996-1997

No	Propinsi	KAWASAN KONSERVASI DARATAN									
		CAGAR ALAM		SUAKA MARGASATWA		TAMAN WISATA		TAMAN BURU		JUMLAH	
		UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	DI Aceh	2	8 300 00					1	80 000 00	3	88 300 00
2	Sumatera Utara	8	12 373 00	4	85 552 00	3	3 038 75	1	8 350 00	16	109 313 75
3	Sumatera Barat	5	3 325 20			3	610 00			8	3 935 20
4	Riau	3	1 100 00	2	145 000 00	1	2 065 62	1	16 000 00	7	164 165 62
5	Jambi	3	6 575 80							3	6 575 80
6	Bengkulu	7	1 780 51			2	14 612 00	2	25 300 00	11	41 692 51
7	Sumatera Selatan	1	1 00	7	295 657 00	1	50 00			9	295 708 00
8	Lampung	1	13 330 00							1	13 330 00
9	DKI Jakarta	4	64 40							4	64 40
10	Jawa Barat	30	50 414 00	2	13 527 50	16	1 578 21	1	12 420 70	49	80 940 41
11	Jawa Tengah	25	3 019 10			5	253 90			30	3 273 00
12	DI Yogyakarta	3	69 92			2	132 10			5	202 02
13	Jawa Timur	16	11 000 80	2	17 976 60	3	2 673 50			21	31 650 90
14	Bali	1	1 762 80			2	14 509 00			3	16 271 80
15	Nusa Tenggara Barat	1	513 50			4	3 011 00	2	52 250 00	7	55 831 50
16	Nusa Tenggara Timur	5	29 384 00	4	8 060 00	4	12 718 10	3	11 062 00	16	94 251 10
17	Kalimantan Barat	3	5 708 00	1	180 000 00	2	835 00			6	186 543 00
18	Kalimantan Tengah	2	8 261 00			2	2 533 00			4	10 794 00
19	Kalimantan Selatan	4	67 230 00	1	6 000 00	2	1 560 00			7	74 790 00
20	Kalimantan Timur	3	114 400 00	1	280 00	1	61 850 00			5	176 530 00
21	Sulawesi Utara	7	61 505 50	1	6 500 00	2	1 250 00	1	21 400 00	11	90 655 50
22	Sulawesi Tengah	2	229 246 00	4	5 938 00	1	250 00			7	235 434 00
23	Sulawesi Selatan	6	97 880 00	3	9 390 00	9	105 408 00	1	4 610 00	19	217 288 00
24	Sulawesi Tenggara	2	509 00	4	126 350 00	2	5 700 00			8	132 559 00
25	Maluku	10	223 632 00	3	14 000 00	1	731 16			11	238 366 16

26	Irian Jaya	12	1 367 712 00	4	2 487 390 00	6	14 298 12			22	3 869 400 12
27	Timor Timur	4	58 359 24	3	16 000 00	1	1 000 00			8	78 359 24
Jumlah		**170**	**2 377 486 77**	**46**	**3 417 621,10**	**75**	**286 730,76**	**13**	**234 392 70**	**304**	**6 316 231 33**

Sumber : Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam

SEBARAN KAWASAN KONSERVASI
(Lanjutan)

No	Propinsi	KAWASAN KONSERVASI DARAT									
		CAGAR ALAM		SUAKA MARGASATWA		TAMAN WISATA		TAMAN NASIONAL		JUMLAH	
		UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)
1	2	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1	DI Aceh					2	231 400 00			2	231 400 00
2	Sumatera Utara										
3	Sumatera Barat										
4	Riau										
5	Jambi										
6	Bengkulu										
7	Sumatera Selatan										
8	Lampung	2	32 800 00								
9	DKI Jakarta							1	108 000 00	1	108 000 00
10	Jawa Barat	3	1 413 35							3	1 413 35
11	Jawa Tengah							1	111 625 00	1	111 625 00
12	DI Yogyakarta										
13	Jawa Timur										
14	Bali										
15	Nusa Tenggara Barat					2	8 954 00			2	8 954 00
16	Nusa Tenggara Timur			2	1 000 00	3	118 450 00			5	119 450 00

17	Kalimantan Barat	1	77 000 00							1	77 000 00
18	Kalimantan Tengah										
19	Kalimantan Selatan										
20	Kalimantan Timur			1	220 00	1	280 00			2	500 00
21	Sulawesi Utara							1	89 065 00	1	89 065 00
22	Sulawesi Tengah										
23	Sulawesi Selatan					1	50 000 00	1	530 765 00	2	580 765 00
24	Sulawesi Tenggara									0	0 00
25	Maluku	2	116 500 00			3	4 598 00			5	121 098 00
26	Irian Jaya			2	65 000 00	1	183 000 00	1	1 453 500 00	4	1 701 500 00
27	Timor Timur										
Jumlah		**8**	**227 713,35**	**5**	**66 220,00**	**13**	**596 682,00**	**5**	**2 292 955,00**	**31**	**3 183 570 35**

sumber Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Daftar Undang-undang

No	Nomor Peraturan	Tentang
1	UU No 5 Tahun 1960	Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
2	UU No 44 prp Tahun 1960	Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
3	UU No 1 Tahun 1967	Penanaman Modal Asing
4	UU No 5 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan
5	UU No 11 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
6	UU No 6 Tahun 1968	Penanaman Modal dalam Negeri
7	UU No 11 Tahun 1970	Perubahan dan Tambahan Undang-undang No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing
8	UU No 1 Tahun 1973	Landas Kontinen Indonesia
9	UU No 5 Tahun 1974	Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
10	UU No 11 Tahun 1974	Pengairan
11	UU No 5 Tahun 1979	Pemerintahan Desa
12	UU No 9 Tahun 1985	Perikanan
13	UU No 5 Tahun 1984	Perindustrian
14	UU No 5 Tahun 1990	Konservasi Sumber Daya Alam hayati dan Ekosistemnya
15	UU No 9 Tahun 1990	Kepariwisataan
16	UU No 4 Tahun 1992	Perumahan dan Pemukiman
17	UU No 12 Tahun 1992	Sistem Budidaya Tanaman
18	UU No 16 Tahun 1992	Karantina Hewan Ikan dan Tumbuhan
19	UU No 24 Tahun 1992	Penataan Ruang
20	UU No 5 Tahun 1994	Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati)
21	UU No 15 Tahun 1997	Ketransmigrasian
22	UU No 23 Tahun 1997	Pengelolaan Lingkungan Hidup

Daftar Peraturan Pemerintah

23	PP No 22 Tahun 1967	Iuran Hak Pengusahaan Hutan dan Iuran Hasil Hutan
24	PP No 32 Tahun 1969	Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
25	PP No 21 Tahun 1970	Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan
26	PP No 33 Tahun 1970	Perencanaan Hutan

27	PP No 42 Tahun 1973	Penyelenggaraan Transmigrasi
28	PP No 17 Tahun 1974	Pengawasan Pelaksanaan Eksplorasi dan Eksploitasi Minyak dan Gas Bumi di Daerah Lepas Pantai
29	PP No 22 Tahun 1982	Tata Pengaturan Air
30	PP No 23 Tahun 1982	Irigasi
31	PP No 15 Tahun 1984	Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
32	PP No 28 Tahun 1985	Perlindungan Hutan
33	PP No 7 Tahun 1990	Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri
34	PP No 15 Tahun 1990	Usaha Perikanan
35	PP No 20 Tahun 1990	Pengendalian Pencemaran Air
36	PP No 27 Tahun 1991	Rawa
37	PP No 35 Tahun 1991	Sungai
38	PP No 13 Tahun 1994	Perburuan Satwa Buru
39	PP No 18 Tahun 1994	Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam
40	PP No 69 Tahun 1996	Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang
41	PP No 47 Tahun 1997	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
42	PP No 62 Tahun 1998	Penyerahan sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah
43	PP No 68 Tahun 1998	Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

Daftar Keputusan Presiden

44	Keppres No 66 Tahun 1971	Peningkatan Prasarana Pengusahaan Hutan
45	Keppres No 44 Tahun 1974	Pokok-pokok Organisasi Departemen
46	Keppres No 20 Tahun 1975	Kebijaksanaan di Bidang Pemberian Hak Pengusahaan hutan
47	Keppres No 85 Tahun 1982	Penggunaan pukat Udang
48	Keppres No 3 Tahun 1985	Pembangunan Taman Wisata Curug dago sebagai Taman Hutan Raya Ir H Djuanda
49	Keppres No 77 Tahun 1985	Pengenaan Pemungutan dan Pembagian Iuran Hasil Hutan
50	Keppres No 23 Tahun 1990	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
51	Keppres No 25 Tahun 1990	Perubahan Keputusan Presiden No 15 Tahun 1984 tentang Susunan Organisasi Departemen sebagaimana telah beberapa kali Diubah Terakhir dengan Keputusan presiden No 4 Tahun 1990
52	Keppres No 29 Tahun 1990	Dana Reboisasi
53	Keppres No 30 Tahun 1990	Pengenaan pemungutan dan Pembagian Iuran Hasil Hutan

54	Keppres No 32 Tahun 1990	Pengelolaan Kawasan Lindung
55	Keppres No 29 Tahun 1991	Perubahan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 1990 tentang Pengenaan Pemungutan dan Pembagian Iuran hasil Hutan
56	Keppres No 29 Tahun 1992	Pembangunan Kelompok Hutan Arjuno Lalijiwo sebagai Taman Hutan Raya
57	Keppres No 4 Tahun 1993	Satwa dan Bunga Nasional
58	Keppres No 40 Tahun 1993	Perubahan Keputusan Presiden No 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi sebagaimana telah Diubah dengan Keputusan Presiden No 28 Tahun 1991
59	Keppres No 41 Tahun 1993	Perubahan Keputusan Presiden No 30 Tahun 1990 tentang Pengenaan Pemungutan dan Pembagian Iuran Hasil Hutan sebagaimana telah Diubah dengan Keputusan Presiden No 29 Tahun 1991
60	Keppres No 66 Tahun 1993	Pembentukan dana bantuan Presiden Eks Dana Reboisasi
61	Keppres No 25 Tahun 1994	Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan
62	Keppres No 77 Tahun 1994	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
63	Keppres No 80 Tahun 1996	Pembagian Kelompok Hutan Sisinemi-Sanam sebagai taman hutan raya Prof Ir Herman Johannes
64	Keppres No 33 Tahun 1998	Pengelolaan kawasan ekosistem Leuser
65	Keppres No 192 Tahun 1998	Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1998 tentang Kedudukan Tugas, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 144 Tahun 1998

Instruksi Presiden

66	Inpres No 1 Tahun 1976	Sinkronisasi Pelaksanaan tugas Bidang keagrariaan dengan bidang Kehutanan Pertambangan transmigrasi dan Pekerjaan umum

Keputusan Menteri

67	SK Mentan No 214/Kpts/Um/1/1973	Larangan Pengeluaran beberapa Jenis Hasil Perikanan dari Wilayah Republik Indonesia ke Luar Negeri
68	SK Mentan No 123/Kpts/Um/3/1975	Ketentuan Lebar Mata Jaring Purse Seine untuk Penangkapan Ikanikan Kembung Layang Selar Lemuru dan Ikan-ikan Pelagis Sejenisnya

69	Kep Mentan No 178/Kpts/Um/4/1975	Pedoman Umum Perubahan Batas Kawasan Hutan
70	SK Mentan No 607/Kpts/Um/9/1976	Jalur-jalur Penangkapan Ikan
71	SK Mentan No 608/Kpts/Um/9/1976	Penetapan Jalur Penangkapan bagi Kapal-kapal milik Perusahaan-perusahaan Perikanan Negara
72	SK Mentan No 609/Kpts/Um/9/1976	Daerah Penangkapan Kapal Trawl Dasar
73	SK Mentan No 694/Kpts/Um/9/1980	Pembatasan Daerah Penagkapan Ikan bagi Usaha-usaha Perikanan yang menggunakan Jaring Trawl
74	SK Mentan No 542/Kpts/Um/6/1981	Penetapan Jumlah Kapal Trawl di Daerah Tingkat I di Luar Jawa Bali dan Sumatera
75	SK Mentan No 930/Kpts/Um/12/1982	Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 1982
76	Kep Menhut No 20/Kpts-II/1983	Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehutanan
77	Kep Menhut No 34/Kpts-II/1983	Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Kehutanan di Propinsi
78	SK Mentamben No 217/Kpts/M/Pertamben/1983	Pedoman Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian C yang terletak di Lepas Pantai
79	Kep Menhut No 096/Kpts-/1984	Organisasi dan Tata Kerja Taman Nasional
80	SK Mentan No 473a/Kpts/IK 250/6/1985	Penetapan Jumlah Penangkapan yang Diperbolehkan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
81	SK Mentan No 476/Kpts/IK 120/7/1985	Penetapan Tempat Melapor bagi Kapal Perikanan yang hendak Mendapat Izin Penangkapan Ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
82	SK Mentan No 477/Kpts/IK 120/7/1985	Pungutan Perikanan yang Dikenakan kepada Orang atau Badan Hukum Asing yang Melakukan Penagkapan Ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
83	Kep Menhut No 194/Kpts- II/1986	Petunjuk Pengerjaan Hutan Lainnya
84	Kep Menhut No 280/Kpts-II/1986	Usaha-usaha untuk Mencegah dan Membatasi Kerusakan Hutan dan Hasil Hutan yang Disebakan Daya Alam Hama dan Penyakit
85	Kep Menhut No 353/Kpts-II/1986	Penetapan Radius/Jarak Larangan Penebangan Pohon dari Mata Air Tepi Jurang Waduk/Danau Sungai dan Anak Sungai dalam Kawasan Hutan Hutan Cadangan dan Hutan Lainnya

151

86	Kep Mentan No 277/Kpts/IK 120/5/1987	Perizinan Usaha di Bidang Penangkapan Ikan di Perairan Indonesia dan ZEE Indonesia
87	Kep Menhut No 493/Kpts-II/1989	Sanksi atas Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan
88	Kep Menhut No 494/Kpts-II/1989	Tata Cara Pengenaa Sanksi Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan dan Pencabutan HPH
89	Kep Menhut No 77/Kpts-II/1990	Penugasan Kepada Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Propinsi Memberikan Ijin Survey Bahan Galian Tambang di dalam Kawasan Hutan
90	Kep Menhut No 399/Kpts-II/1990	Pedoman Pengukuhan Hutan
91	SK Mentan No 815/Kpts/IK 120/11/90	Perizinan Usaha Perikanan
92	Kep Menhut No 241/Kpts-II/1991	Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 494/Kpts/Um/2/1989 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan dan Pencabutan HPH
93	Kep Menhut No 613/Kpts-IV/1992	Tata Cara Pengenaan Pemungutan Penyetoran Penyimpanan dan Penggunaan Dana Reboisasi
94	Kep Menhut No 614/Kpts-IV/1992	Tata Cara Pengenaan Pemungutan, Penyetoran dan Pembagian Iuran Hasil Hutan
95	Kep Menhut No 684/Kpts-II/1992	Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri
96	Kep Menhut No 830/Kpts-II/1992	Sistem Perencanaan Kehutanan
97	Kep Menhut No 1049/Kpts-II/1992	Perubahan Bab III Pasal 10 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 096/Kpts-II/1984 tentang Organisasi dan Tata Kerja Taman Nasional
98	Kep Menhut No 100/KPTS-II/1993	Ketentuan dan Tatacara Penyaluran Dana Reboisasi dalam rangka Penyertaan Modal Pemerintah dan Pinjaman untuk Pembangunan Hutan Tanaman Industri pada Perusahaan Patungan
99	Kep Menhut No 124/KPTS-II/1993	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Proyek Inventarisasi Hutan Nasional
100	Kep Menhut No 251/KPTS-II/1993	Ketentuan Pemungutan hasil Hutan oleh masyarakat Hukum Adat atau Anggotanya di dalam Areal Hak Pengusahaan Hutan
101	Kep Menhut No 252/KPTS-II/1993	Kriteria dan indikator Pengelolaan Hutan Produksi Alam Indonesia secara Lestari
102	Kep Menhut No 271/KPTS-IV/1993	Tata Cara Pengenaan Pemungutan Penyetoran dan Pembagian Iuran Hasil Hutan

103	Kep Menhut No 272/KPTS-IV/1993	Tata Cara Pengenaan Pemungutan Penyetoran Penyimpanan dan Penggunaan Dana Reboisasi
104	Kep Menhut No 276/KPTS-IV/1993	Penetapan Industri Pengolahan Kayu Hulu yang Melakukan Penyetoran Dana Reboisasi dan Iuran Hasil Hutan dengan Cara Pemotongan Hasil Ekspor melalui Bank Devisa
105	SK Mentan No 401/Kpts/RC 220/6/93	Program Intensifikasi Tambak
106	Kep Menhut No 411/KPTS-II/1993	Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 124/Kpts-II/1993 tanggal 27 Pebruari 1993 tentang Susunan organisasi dan Tata Kerja Provek Inventarisasi Hutan Nasional
107	Kep Menhut No 523/KPTS-II/1993	Pedoman Perlindungan Hutan di Areal Pengusahaan Hutan
108	Kep Menhut No 528/KPTS-II/1993	Kewajiban Pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) untuk Memasang Jaringan Titik Pasti Global Positioning System (GPS)
109	Kep Menhut No 606/KPTS-II/1993	Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen pada Perum Perhutani
110	Kep Menhut No 725/KPTS-II/1993	Penambahan Pasal 2 (Baru)Keputusan Menteri Kehutanan No 527/KPTS-II/93 Tanggal 18 September 1993 tentang Penyaluran Dana Reboisasi dalam Rangka Pevertaan modal Pemerintah dan Pinjaman untuk Pembangunan Hutan Tanaman Industri untuk selama Satu Tahun yang telah Diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 609/KPTS-II/93 Tanggal 11 Oktober 1993
111	Kep Menhut No 55/Kpts-II/1994	Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan
112	Kep Menhut No 57/KPTS-II/1994	Pedoman Penataan Batas Fungsi Hutan
113	Kep Menhut No 87/Kpts-II/1994	Pembentukan Tim Inventarisasi personil Sarana dan Penunjang dalam Rangka Pembentukan Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah pada pemerintah Daerah Tingkat II
114	Kep Mentan No 375/Kpts/IK 250/5/95	Larangan Penangkapan Ikan Napoleon Wrasse
115	Kep Menhut No 467/KPTS-II/1995	Perubahan Fungsi dan Penunjukan Cagar Alam Bentuang Karimun yang terletak di Kabupaten Daerah Tingkat II Kapuas Hulu Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Seluas LK 800 000 (Delapan Ratus) Hektar menjadi Taman Nasional

		dengan Nama Taman Nasional Bentuang Karimun
116	Kep Mentan No 509/Kpts/IK 120/7/1995	Pedoman Kemitraan Usaha Perikanan dengan Pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR)
117	Kep Menhut No -1/KPTS-II/1996	Perubahan Pasal 16 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/KPTS-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan
118	Kep Menhub No KM 46 Tahun 1996	Sertifikasi Kelailautan Kapal Penangkapan Ikan
119	Kep Men LH No KEP45/MENLH/ 11/1996	Program Pantai Lestari
120	Kep Menhut No 58/KPTS II/1996	Perubahan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 54/Kpts/Um/2/1972 JO Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 261/KPTS-IV/90 tentang Pohon-pohon dalam Kawasan Hutan yang Dilindungi
121	Kep Menhut No 89/KPTS-II/1996	Penyempurnaan Bab III Lampiran Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 64/KPTS-IV/94 tentang Pedoman Penelitian dan Pemeriksaan (Post Audit) Dana Reboisasi (DR) dan Iuran Hasil Hutan (IHH)
122	Kep Menhut No 90/KPTS-II/1996	Pembentukan Tim Penelitian dan pemeriksaan 9TPP) Dana Reboisasi dan Iuran Hasil Hutan (IHH) Departemen Kehutanan
123	Kep Menhut No 187/KPTS-II/1996	Mekanisme Penilaian Hasil Studi Analisis mengenai Dampak Lingkungan Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri
124	Kep Menhut No 250/Kpts-II/1996	Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 418/KPTS-II/1993 tentang Penetapan Tambahan Persyaratan Pelepasan Kawasan Hutan untuk Pengembagan Usaha Pertanian
125	Kep Menhut No 363/KPTS II/1996	Ujicoba dan Alih IPTEK Pedoman Survei Sosial-Ekonomi Kehutanan Indonesia (PSSEKI)
126	Kep Menhut No 446/KPTS-II/1996	Tata cara Permohonan Pemberian dan Pencabutan Izin Pengusahaan Pariwisata Alam
127	Kep Menhut No 447/KPTS-II/1996	Pembinaan dan Pengawasan Pengusahaan Pariwisata Alam
128	Kep Mentan No 508/KPTS/PL 810/ 7/1996	Pengadaan Kapal Perikanan dan Penghapusan Sistem Sewa Kapal Perikanan Berbendera Asing
129	Kep Menhut No 591/KPTS-II/1996	Tata cara Permohonan Pemberian dan Pencabutan Izin Pengusahaan Taman Buru
130	Kep Menhut No 592/KPTS-II/1996	Tata Cara Permohonan Pemberian dan Pencabutan Izin Pengusahaan Kebun Buru

131	Kep Menhut No 593/KPTS-II/1996	Lokasi Buru di Areal Buru
132	Kep Menhut No 616/KPTS-II/1996	Pengawasan Pemburuan Satwa Buru
133	Kep Menhut No 634/KPTS-II/1996	Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 399/Kpts-II/1990 tentang Pedoman Pengukuhan Hutan
134	Kep Mentan No 646/Kpts/KP 150/7/96	Pembentukan Tim Pembina Pengendali Pengadaan Kapal Perikanan
135	Kep Mentan No 957/KPTS/IK 120/12/19 96	Penggunaan Kapal Perikanan Berbendera Asing dengan Cara Sewa untuk Menangkap Ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
136	Kep Mentan No 93/KPTS/OT 210/ 3 1997	Pedoman Pembinaan Kelompok Tani Nelayan
137	Kep Menhut No 523/KPTS-II/1997	Pembinaan masyarakat Desa Hutan Oleh Pemegang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri
138	Kep Menhut No 47/KPTS-II/1998	Penunjukan Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi Terbatas Seluas ± 29 000 (Duapuluh Sembilan Ribu) Hektar di Kelompok Hutan Pesisir di Kabupaten Dati II Lampung Brat Propinsi Dati I Lampung yang telah Meupakan repong Damar dan Diusahakan oleh Masyarakat Hukum Adat sebagai Kawasan dengan Tujuan Istimewa

Peraturan Menteri

139	Permendagri No 9 Tahun 1998	Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah

Keputusan Bersama

140	SKB Mendagri & Menneg PPLH No 23 Tahun 1979 ---No KEP- 002/MNPPLH/2/1979	Instansi Pengelola sumber Alam dan Lingkungan Hidup di Daerah
141	KB mentamben Mendagri & menhut No504/kpts-II/1988--- 47 tahun 1988	Penggunaan sarana pertambangan dan energi dan Sarana Kehutanan

142	KB Mentamben & Menhut No 969 K/05/M PE/1989---29/Kpts-II/1989	Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan
143	KB Mentrans & Menhut No SKB 80/Men/1990---375/Kpts-II/1990	Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan untuk Pemukiman Transmigrasi
144	KB Menhut Mentan & Ka BPN No 364/Kpts-II/90---519/Kpts/HK 050/7/90---23-VIII-1990	Ketentuan Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian Hak Guna Usaha untuk Pengembangan Usaha Pertanian
145	KB Mentamben & Menhut No 1101K/702/M PE/1991----36/Kpts-II/1991	Pembentukan Team koordinasi Tetap Departemen Pertambangan dan energi dan Departemen Kehutanan dan Perubahan Tatacara Pengajuan Izin Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan
146	KB Menhut Mendagri & MentransPPH No 480/Kpts-II/1993---74 tahun 1993---SKB 69/MEN/1993	Penanganan Perambah Hutan dan Perladangan Berpindah
147	KB Mendagri & Menhut No 52 tahun 1994---No 230/KPTS-II/1994	Penvelenggaraan Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah Daerah Tingkat II

Instruksi Menteri

148	Ins Mendagri No 3 Tahun 1997	Koordinasi perencanaan dan Pembangunan Kawasan Lindung dan Wilayah Sekitarnya

Keputusan Dirjend

149	SK Dirjend PHH No 28/Kpts/IV-PHH/1991	Pedoman Pengusahaan Hutan Tanaman Rotan
150	SK Dirjend Perikanan No IK 340/Dj 11052/96	Tata Cara Pengadaan Kapal Perikanan dan Kapal Pengangkut Ikan Dalam dan atau Luar Negeri
151	Kep Dirjend Inventarisasi Tata Guna Hutan dan Kebun No 82/Kpts/VII-1/1998	Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengukuhan Hutan

Surat

152	SE Jaksa Agung No SE 002/J A/9/ 1991	Petunjuk Penanganan Operasi Yustisi Team Koordinasi Pengamanan Hutan
153	Surat Dirjend Hut No 1676/DJ/1976	Kebijaksanaan Tukar Menukar Tanah Kawasan Hutan
154	SE Men Agraria/Ka BPN No 500-1698 Tahun 1997	Permohonan Hak atas Tanah yang Seluruhnya Merupakan Pulau atau yang Berbatasan dengan Pantai Menhut

Peraturan Daerah

155	SK Gub DKI Jakarta No Ib 3/1/16/1969	Peraturan Penangkapan Ikan dan Hasil Laut lainnya di Laut/Perairan dalam Wilayah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta
156	SK Gub DKI Jakarta No Ea 6/1/36/1970	Larangan Penangkapan Ikan dengan Mempergunakan Alat Bagan di Lautan/Perairan dalam Wilayah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta
157	SK Gub DKI Jakarta No Ca 19/1/44/1970	Penutupan Perairan di Sekeliling Taman-taman Karang di Gugusan Kepulauan Seribu untuk Penagkapan Ikan oleh Nelayan-nelayan sebagai Mata Pencaharian (Profesional)
158	Perda No 4 tahun 1973	Pengadaan/Pengusaha Tambak
159	Kep Gub Sulsel No 732/VI/1989	Perizinan dan Retribusi Usaha Perikanan

01/LN/PP62 98/VIII/98/ICEL

Analisis Hukum

Terhadap
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di bidang Kehutanan Kepada Daerah

Pengantar
PP 62/1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah (PP 62/98) telah diundangkan pada tanggal 23 Juni 1998 yang ditandatangi oleh Presiden Habibie Dengan demikian Peraturan Pemerintah ini telah resmi berlaku

PP di atas menarik untuk dikaji secara mendalam karena PP ini merupakan produk kebijakan terbaru yang berkaitan dengan Penyerahan Urusan Pada Pemerintah Daerah baik berupa desentralisasi otonomi tugas pembantuan dan bentuk-bentuk lainnya khususnya di bidang kehutanan

Diskursus mengenai penguatan pemerintahan daerah sebenarnya berlangsung sudah cukup lama karena banyak kritik terhadap *patron* pemerintahan selama ini yang cenderung sentralistik atau terpusat Pola pemerintahan yang demikian ternyata menyebabkan munculnya banyak persoalan baik menyangkut birokrasi pembiayaan maupun pemanfaatan hasil sumber daya Pemanfaatan sumber daya alam lebih menguntungkan pengusaha-pengusaha besar yang di sisi lain tidak memberikan manfaat keuntungan yang signifikan bagi pemerintah daerah dan masyarakatnya Dalam kaitannya dengan perijinan di sektor sumber daya kehutanan contoh nyata terlihat bahwa dalam pengusahaan hutan ijin harus dimintakan ke pusat Demikian juga mengenai pengelolaan hutan secara umum selama ini masih sangat terpusat

Dengan demikian keluarnya PP 62/1998 tentunya diharapkan menjadi jembatan terhadap persoalan kesenjangan pembangunan khususnya pertumbuhan ekonomi antara pusat dan daerah Untuk itulah Peraturan Pemerintah ini, dan tentunya setiap peraturan lainnya harus selalu dikritisi secara terbuka yang sebenarnya akan jauh lebih baik jika dilakukan sebelum diundangkan (draft)

A Tentang Mengingat

Terdapat 9 (sembilan) peraturan termasuk UUD 1945 yang dijadikan sebagai konsideran (pertimbangan) Namun terdapat beberapa undang-undang yang mestinya sangat relevan untuk juga dijadikan sebagai pertimbangan tetapi tidak dicantumkan diantaranya yaitu

1. UU Pokok Agraria 1960 karena UUPA juga berkaitan dengan sumber daya hutan yang tercermin dari pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan seluruh bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan Kekayaan Nasional Disamping itu UUPA juga mengatur mengenai hak a a tanah (termasuk hutan)

2. UU No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR) UUPR meliputi perencanaan pemanfaatan dan pengendalian ruang daratan lautan dan udara Pada pasal 7 secara jelas disebutkan bahwa *Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan bud daya* Dalam UUPR banyak sekali hal hal yang diatur dan sangat terkait dengan PP 62/98

3. UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) UULH menyebutkan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda daya keadaan dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia Pada pasal 13 ayat (1) secara definitif disebutkan bahwa Dalam rangka pelaksanaan lingkungan hidup pemerintah dapat menyerahkan sebahagian urusan kepada pemerintahan daerah menjadi urusan rumah tangganya

Kenapa beberapa UU di atas harus dicantumkan karena PP sesuai dengan hierarki perundang undangan berada di bawah UU sehingga apabila suatu PP (atau peraturan yang lebih rendah) yang mengatur tentang sesuatu hal dibuat maka haruslah juga mencantumkan peraturan lainnya yang lebih tinggi (UU) yang terkait sebagai acuan

B Batang Tubuh

2 1 Tentang Ketentuan Umum (KU)-------Bab I

Pasal 1

1. KU memuat tentang pengertian 5 (lima) hal Pertanyaan pertama yang perlu dimunculkan adalah apakah hanya 5 hal tersebut yang perlu dijabarkan ataukah juga terdapat hal-hal lain yang perlu di definisikan seperti *bidang kehutanan* ?

2. Poin 1 pada Pasal 1 mencantumkan bahwa definisi mengenai Pemerintahan pusat pemerintahan daerah Daerah otonom Penyerahan Urusan adalah sebagaimana yang dimaksud di dalam UU Pokok Pemerintahan Daerah Kendatipun tidak bertentangan dengan ketentuan pembuatan undang-undang, mestinya definisi tersebut harus dimuat karena pencantuman definisi secara lengkap adalah sebuah kelaziman Pencantuman secara tidak jelas akan membebani pembaca untuk melihat lagi definisi tersebut di dalam UU yang dimaksud Penulisan definisi dengan cara demikian juga membuka peluang setiap orang memiliki atau memberikan interpretasi yang berbeda

3 Penulisan definisi pada poin 1 tersebut juga menjadi tidak konsisten apabila kita melihat definisi-definisi lain pada poin 2 3 4 dan 5 yang menuliskan secara jelas pengertian yang dimaksud dalam PP ini

- Melihat judul PP 62/98 PP ini tidak membatasi pengetian *Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah* (PSUKKD) hanya untuk jenis-jenis hutan tertentu tetapi jelas disebut **di bidang kehutanan** Jika melihat bidang kehutanan atau jenis-jenis hutan menurut UU No 5/67 maka terdapat 6 jenis hutan yaitu hutan negara hutan milik hutan lindung hutan produksi hutan suaka alam dan hutan wisata Sementara itu pengertian hutan yang dimuat hanyalah pengertian *hutan milik hutan lindung* dan *taman hutan raya* Kenapa pengertian hutan lainnya seperti hutan negara dan produksi atau jenis kawasan pelestarian alam lainnya tidak dicantumkan

5 Apakah memang PP 62/98 tentang PSUKKD tersebut hanya terbatas pada hutan milik hutan lindung dan taman hutan raya ? Jika benar demikian maka judul PP tersebut menjadi tidak tepat (dengan kata lain judul PP mengatur hal yang berbeda) oleh karena itu judul yang tepat adalah PP No 62 tahun 1998 tentang Penyerahan Sebahagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Khususnya Urusan Hutan Milik, Hutan Lindung dan Hutan Taman raya Kepada Daerah (PSUKKD-HM HL dan HTR)

6 Sebaliknya apabila PP 62/1998 memang dimaksudkan untuk PSUKKD maka jenis hutan lainnya haruslah dicantumkan di dalam definisi

7 Persoalannya kemudian adalah jika PP tersebut ditelusuri ternyata tidak ditemukan hal-hal yang menyangkut hutan produksi atau penyebutan hutan negara yang mana kian menegaskan bahwa PP 62/98 dimaksudkan hanya mengatur tentang hutan lindung hutan milik dan taman hutan raya Anehnya juga dalam PP 62/98 berulangkali disebutkan kalimat di bidang kehutanan walaupun tidak mengatur hutan-hutan lainnya

Kesimpulan untuk Pasal 1

1 Terjadi inkonsistensi antara judul dan isi yang diatur
2 Terjadi reduksi atau pengecilan pengertian atau makna dari *bidang kehutanan*
3 Menunjukkan bahwa PP 62/1998 lebih ditujukan untuk mengatur bidang kehutanan yang berkaitan dengan hutan milik hutan lindung dan taman huta raya

Implikasi

Pola pengelolaan ataupun kontrol terhadap SDA hutan pada dasarnya masih tetap dan tidak berubah SDA hutan yang mestinya diartikan sebagai potensi ekonomi bagi daerah ataupun masyarakat setempat tetap masih dikuasai oleh pusat

2 2 Tentang Penverahan Urusan- -----Bab II

Pasal 2 dan 3

Disebutkan bahwa penyerahan urusan tersebut meliputi pengelolaan hutan taman raya dan penataan batas Dikaitkan dengan pasal 3 ayat (1) maka 1) apakah yang dimaksud dengan kegiatan pembangunan ? 2) apakah penverahan urusan tidak termasuk *perencanaan* di dalamnya ?

Ps 3 Ayat (2) disebutkan bahwa

Urusan penataan batas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b mencakup kegiatan proyeksi batas pemancangan patok batas (sementara) *inventarisasi hak-hak pihak ketiga yang berkaitan dengan travek batas* pengukuran dan pemetaan pemasangan pal batas (tanda batas tetap) dan pembuatan Berita Acara Tata Batas

Pada ayat (2) diatas disebutkan bahwa urusan penataan batas antara lain mencakup inventarisasi hak-hak pihak ketiga yang berkaitan dengan travek batas Pertanyaannya adalah siapa yang dimaksud dengan pihak ketiga ? apakah juga mencakup misalnya tanah milik tanah masyarakat adat atau masyarakat lokal Kemudian bagaimana pula halnya dengan kawasan lindung ? Hal ini tidak dijelaskan sama sekali dalam penjelasan PP 62 Tahun 1998 ataupun ketentuan umum Apakah jika dikaitkan dengan hak atas tanah (termasuk yang ada hutannya) adalah sebagaimana yang dimaksud di dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ? atau Undang-undang Pokok Kehutanan No 5 Tahun 1967 ? Apabila memang demikian kenapa (sekali lagi) UUPA tidak dijadikan sebagai konsiderans ?

Pasal 4 ayat 2

Apabila SK Menteri sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) PP ini akan dibuat maka penting untuk diperhatikan dan dicantumkan bahwa penataan batas harus dengan membuka peluang pelibatkan masyarakat (setempat) terbuka (transparan) dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas)

Pasal 6 ayat (5)

Khususnya menyangkut pengendalian kebakaran (oleh Dati II) sejauh mana batasan pengendalian kebakaran hutan yang dibebankan kepada Dati II yang dimaksud dalam ayat (5) tersebut ? Apakah tetap mengacu kepada koordinasi dan tanggungjawab penanggulangan kebakaran hutan yang ada ? atau berbeda ?

Hal ini penting untuk diklarifikasi agar tidak terjadi persoalan perbedaan interpretasi di kemudian hari

Pasal 6 ayat (10)

Ketrampilan yang berkaitan dengan pelestarian sumber daya hutan (SDH)
Disebutkan bahwa pelatihan ketrampilan pada pasal 5 huruf j mencakup kegiatan pelatihan yang berkaitan dengan pelestarian sumber daya alam Hal ini juga telah mereduksi di bidang kehutanan Kehutanan sendiri ialah kegiatan-kegiatan yang bersangkut paut dengan hutan dan pengurusannya yang tidak dibatasi hanya terhadap pelestarian sumber daya hutan saja

Pasal 7 ayat 2

Dalam pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa tugas pembantuan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri Di sini terkesan bahwa keputusan akhir mengenai tugas pembantuan terdapat di tangan Mendagri Dalam hal ini terbuka peluang sewaktu-waktu Mendagri menolak tugas pembantuan tersebut
Perlu dipertimbangkan untuk mengganti kata-kata *mendapatkan persetujuan* dengan kata *dikoordinasikan* dengan Menteri Dalam Negeri, karena koordinasi lebih menunjukkan adanya upaya kedua belah pihak (Dephutbun dan Depdagri) untuk melihat kepentingan bersama

2 3 Bab III dan Bab IV

Lebih mengurus hal-hal yang sifatnya teknis Dalam Legal Note ini tidak dibahas atau dianalisis lebih lanjut

2 4 BAB V – Pembinaan

Untuk Ps 15 dan 16 menyangkut pembinaan dalam rangka menjalankan pasal 2 dan 5 seluruh poin yaitu Pasal 15 (a-e) dan Pasal 16 (a-f) dilakukan oleh Menteri Pertanyaannya sejauhmana aspirasi kebutuhan dan inisiatif daerah untuk mengembangkan daerahnya sendiri diberi peluang dalam PP 62 Tahun 1998 tersebut

2 5 BAB VIII – Ketentuan Penutup

Disebutkan bahwa dengan berlaku PP ini " Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, sepanjang menyangkut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tidak berlaku
Dalam penjelasan PP No 62 Tahun 1998 tentang Ps 20 disebutkan bahwa pasal 20 ini ' *cukup jelas*

Namun apabila dicermati kembali ternyata tidak mudah untuk melihat hal-hal diatas sehingga dapat dikatakan justru *kurang jelas*
Oleh karena itu penting untuk dimasukkan di dalam penjelasan pasal 20 mengenai hal-hal yang diatur dalam pasal 20 PP 62 Tahun 1998 yang kemudian mencabut hal-hal yang sama di dalam PP 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan

Beberapa Catatan

A Berbicara mengenai Pengesanan sebagian Urusan Pemerintahan (di Bidang Kehutanan) kepada Daerah penting untuk diletakan prinsip-prinsip dasar sehingga tujuan dari penyerahan urusan tersebut yang tidak semata menyangkut mekanisme penyerahan akan tetapi menyangkut substansi Substansi yang dimaksud di sini, dalam konteks sumber daya alam hutan adalah adanya manfaat yang nyata dari pemanfaatan sumber daya alam hutan itu sendiri terhadap daerah dan masyarakatnya Dalam hal mekanisme penyerahan urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada daerah prosesnya haruslah melibatkan daerah itu sendiri Sehingga tugas yang diberikan tersebut tidak bersifat *top down* tetapi *bottom up* yang betul-betul mencerminkan kepentingan daerah

Beberapa prinsip yang kiranya penting untuk dijadikan sebagai pertimbangan adalah

1 Adanya wewenang atau kemandirian daerah untuk mengelola wilayahnya sendiri dengan tetap dalam kerangka negara kesatuan

2 Daerah yang memiliki potensi SD hutan yang kaya haruslah yang pertama menikmati hasil pemanfaatan sumber daya alam di wilayahnya yang harus tercermin dari tingkat kesejahteraan daerah namun di sisi lain daerah yang kaya tersebut wajib memberikan subsidi terhadap wilayah lain yang mungkin miskin Kebijakan distribusi kekayaan tersebut dilaksanakan oleh pemerintahan pusat dengan mendapat masukan dari daerah yang bersangkutan

3 Pemerintah Pusat tidak boleh melakukan intervensi kebijakan pengelolaan SDA hutan suatu daerah kecuali terhadap hal-hal yang menyangkut keamanan nasional distribusi dan penerapan kebijakan-kebijakan umum

4 Pemerintahan Pusat wajib memfasilitasi daerah apabila daerah memiliki keterbatasan-keterbatan tertentu seperti pemetaan kemampuan teknologi dan sebagainya

5 Daerah seharusnya memiliki kemandirian untuk menentukan apa yang terbaik bagi wilayahnya

B Sementara itu jika melihat kepada komposisi apa yang mestinya dikerjakan pemerintahan pusat dan apa yang dikerjakan oleh pemerintah daerah maka setidak-tidaknya dapat dilihat seperti tabel di bawah ini

Pusat	Daerah
Peta umum hutan Indonesia	Perencanaan hutan
Koordinasi	Pengelolaan hutan
Kebijakan umum	Mengetahui kebutuhan ekonomi sosial dan
Hankamnas	budaya daerahnya
Fasilitas	Topografi
Distribusi	Potensi Alam
Pajak	Sumber Daya Manusia
Sumber Daya Manusia	

C Dalam PP Nomor 62 Tahun 1968 ini tidak disinggung ketentuan mengenai Peran Serta Masyarakat dan urusan pemerintah daerah di bidang kehutanan Peran Serta Masyarakat adalah salah satu syarat terlaksanannya sistem pemerintahan yang baik dan demokratis Apabila peran serta masyarakat diabaikan maka dikawatirkan pembangunan yang dilakukan tidak mencerminkan aspirasi masyarakat atau denga kata lain terjadinya pembangunan yang semu

Penutup

PP Nomor 62 tahun 1998 memiliki banyak kelemahan yang cukup mendasar Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini Dephutbun Perlu untuk mengkaji ulang PP tersebut dan melakukan perubahan-perubahan sehingga tujuan dari PP tersebut dapat dicapai

Hal penting yang perlu dikembangkan adalah dibukanya akses masyarakat luas termasuk LSM dan akademisi terhadap pembuatan atau perubahan suatu peraturan sehingga diharapkan muncul berbagai masukan dan kritik terhadap isi dari peraturan-peraturan tersebut termasuk Pp Nomor 62 tahun 1998 ini

Beberapa Istilah Pemerintahan yang berhubungan dengan PP ini (berdasarkan ketentuan UU No 5 tahun 1974) antara lain

- **Pemerintah Pusat,** selanjutnya disebut Pemerintah adalah perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden beserta Pembantu-pembantunya

- **Desentralisasi** adalah penverahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya

- **Otonomi Daerah** adalah Hak wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku

- **Tugas Pembantuan** adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang dutugaskan kepada Pemerintah daerah oleh Pemerintah atau Pemerintan daerah tignkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya

- **Daerah Otonom** selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mepunyai batas wilayah tertentu yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan RI sesuai dengan peraturan perundang-undangan

- **Dekonsentrasi** adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah

- **Instansi vertikal** adalah perangkat dari Departemen-departemen atau lembaga-lembaga pemerintah bukan Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah yang bersangkutan

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 62 TAHUN 1998
TENTANG
PENYERAHAN SEBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN DI BIDANG KEHUTANAN KEPADA DAERAH

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ıı bang bahwa untuk lebih meningkatkan pelaksanaan Otonomi Daerah secara berdayaguna dan berhasil guna dalam upaya meingkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat khususnya di bidang kehutanan, dipandang perlu untuk menerbitan Peraturan Pemerintah guna menyerahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada Daerah

ıgingat

1 Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945,

2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823),

3 Undang undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037),

4 Undang undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3419),

5 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2935) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pmerintah Nomor 18 Tahun 1975 tentang Perubahan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3055),

6. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan (Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2945),

7 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3294),

8 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1986 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani) (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 52),

9 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3487),

MEMUTUSKAN

Menetapkan PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PENYERAHAN SEBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN DI BIDANG KEHUTANAN KEPADA DAERAH

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang disebut dengan

1. Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah, Daerah Otonom, Penyerahan Urusan adalah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

2. Hutan milik adalah hutan yang tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik yang lazim disebut hutan rakyat

3. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukkan guna mengatur tata air, pencegahan bencana banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah

Taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli maupun bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi

Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang kehutanan

BAB II
PENYERAHAN URUSAN

Bagian Pertama
Kepala Daerah Tingkat I

Pasal 2

Kepala Daerah Tingkat I diserahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan, yang meliputi pengelolaan taman hutan raya;
penataan batas hutan

Pasal 3

) Urusan pengelolaan taman hutan raya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a mencakup kegiatan pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan, dan pengembangan taman hutan raya

) Urusan Penataan batas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b mencakup kegiatan proyeksi batas, pemancangan patok batas (sementara), inventarisasi hak-hak pihak ketiga yang berkaitan dengan trayek batas, pengukuran dan pemetaan, pemasangan pal batas (tanda batas tetap), dan pembuatan Berita Acara Tata Batas

Pasal 4

) Kegiatan-kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan rencana induk pengelolaan taman hutan raya yang bersangkutan

) Kegiatan-kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan tata guna hutan yang ditetapkan oleh Menteri

Bagian Kedua
Kepala Daerah Tingkat II

Pasal 5

Kepala Daerah Tingkat II diserahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan, 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 keterampilan masyarakat di bidang kehutanan

Pasal 6

Urusan penghijauan dan konservasi tanah dan air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a mencakup kegiatan

a pengadaan benih/biji, pembuatan persemaian, pemeliharaan persemaian penanaman pemeliraraan tanaman penghijauan,

b pembuatan dan pemeliharaan Unit Percontohan Usahatani Pelestarian Sumberdaya Alam (UP-UPSA),

c. pembuatan dan peeliharaan Unit Percontohan Usaha Pertanian Menetap (UP-UPM),

d pembuatan bangunan konservasi (dam pengendali, dam penahan, terasering), dan

e pembuatan kebun bibit desa.

Urusan persuteraan alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b mencakup kegiatan inventarisasi potensi, pembinaan kelompok tani ulat sutera, pembuatan unit percontohan, pembinaan pengembangan hasil usaha, dan pemasaran hasil

Urusan perlebahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c mencakup kegiatan pembuatan unit percontohan, inventarisasi potensi, pembinaan kelompok petani peternak lebah, pembinaan pengembangan hasil usaha, dan pemasaran hasil

Urusan pengelolaan hutan milik/hutan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d mencakup pembinaan kegiatan penanaman pohon-pohon, pemeliharaan, pemanenan, pemanfaatan, pemasaran, dan pengembangannya

Urusan pengelolaan hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf e mencakup kegiatan pemancangan batas, pemeliharaan batas, mempertahankan luas dan fungsi, pengendalian kebakaran, reboisasi dalam rangka rehabilitasi lahan kritis pada kawasan hutan lindung, dan pemanfaatan jasa lingkungan

Urusan penyuluhan kehutanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f mencakup kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi penyelenggaraan penyuluhan kehutanan

Urusan pengelolaan hasil hutan non kayu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf g mencakup kegiatan pengusahaan, pemungutan, dan pemasaran hasil hutan non kayu

Urusan perburuan tradisional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf h mencakup kegiatan menangkap dan atau membunuh satwa liar yang tidak dilindungi peraturan perundang-undangan, termasuk mengambil atau memindahkan telur-telur dan atau satwa liar dimaksud yang dilakukan oleh pemburu tradisional

168

) Urusan perlindungan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i mencakup kegiatan sosialisasi/penyuluhan fungsi perlindungan hutan, pembuatan ilaran api, pemeliharaan sekat bakar, pengadaan sarana pemadamkebakaran, pengaturan penggembalaan ternak dalam hutan, pengambilan rumput dan makanan ternak lainnya serta serasah dari dalam kawasan hutan

0) Urusan pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf j mencakup kegiatan pelatihan yang berkaitan dengan pelestarian sumber daya hutan

Pasal 7

) Urusan pemerintahan di bidang kehutanan selain urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5 yang oleh Pemerintah dinilai lebih efektif penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, dilimpahkan sebagai tugas pembantuan

) Pelimpahan tugas pembantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri

BAB III
KELEMBAGAAN DAN KEPEGAWAIAN

Pasal 8

) Dalam rangka melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5, Pemerintah Daerah dapat membentuk dan atau menyempurnakan organisasi Dinas Kehutanan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri

) Pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari Menteri dan setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara

Pasal 9

) Semua jabatan teknis kehutanan pada Dinas Kehutanan Daerah dijabat oleh Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai pendidikan kehutanan dan atau pelatihan kehutanan

) Bentuk dan strata pendidikan dan atau pelatihan kehutanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Menteri

Pasal 10

) Dalam rangka mendukung penyelenggaraan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5, Menteri dapat menyerahkan, memperbantukan atau mempekerjakan Pegawai Negeri Sipil Pusat Departemen Kehutanan dan Perkebunan kepada Pemerintah Daerah atas persetujuan Kepala Daerah yang bersangkutan

Pengalihan jenis kepegawaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku

Pasal 11

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Kepala Dinas Kehutanan Daerah Tingkat I ditetapkan Menteri Dalam Negeri atas usul Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, setelah mendapat persetujuan Menteri

Pengangkatan Kepala Dinas Kehutanan Tingkat I wajib memenuhi syarat pendidikan dan atau pelatihan kehutanan yang ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2)

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari Jabatan Struktural Eselon III ke bawah dan Jabatan Non Struktural pada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat I dilakukan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan pada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat I dalam dan dari Jabatan Fungsional, ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk setelah mendapat persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan

Pengangkatan dan atau penarikan pejabat dan Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat I dapat dilakukan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan.

Pasal 12

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Kepala Dinas Kehutanan Daerah Tingkat II ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atas usul Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II, setelah mendapat persetujuan dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuk

Pengangkatan Kepala Dinas Kehutanan Daerah Tingkat II wajib memenuhi syarat pendidikan dan atau pelatihan kehutanan yang ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2)

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari Jabatan Struktural Eselon IV ke bawah dan Jabatan Non Struktural pada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat II dilakukan oleh Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan pada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat II dalam dan dari Jabatan Fungsional, ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk setelah mendapat persetuan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingat II yang bersangkutan

Pengangkatan dan atau penarikan pejabat dan Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat II dapat dilakukan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan

BAB IV
PEMBIAYAAN

Pasal 13

Anggaran yang disediakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk urusan yang diserahkan sebagaiman dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5, diserahkan dan dituangkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bersangkutan

Pengaturan pembiayaan sehubungan dengan penyerahan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5 dilakukan oleh Menteri Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS, dan Menteri Dalam Negeri

Pasal 14

Segala pungutan di bidang kehutanan di Daerah sebagai konsekuensi dari penyerahan urusan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan mengindahkan petunjuk petunjuk ditetapkan oleh Menteri dan Menteri Dalam Negeri

BAB V
PEMBINAAN

Pasal 15

Dalam rangka menjalankan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 5, Menteri melaksanakan pembinaan teknis, yang meliputi antara lain

menentukan kebijaksanaan yang mencakup perencanaan, penentuan tujuan dan strategi pencapaian tujuan secara nasional atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan,

menetapkan kebijaksanaan dan standar teknis mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah,

menentukan pedoman, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah,

melakukan pengawasan dan pengendalian teknis terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah,

meningkatkan kemampuan dan keterampilan teknis pegawai Dinas Daerah yang menangani urusan yang diserahkan

Pasal 16

Dalam rangka menjalankan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 5, Menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan umum, yang meliputi antara lain

menyusun dan menetapkan pedoman organisasi di Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

menyusun dan menetapkan pedoman pembinaan kepegawaian di Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

menyusun dan menetapkan pedoman pengelolaan dan administrasi anggaran serta sumber-sumber pembiayaan lainnya dalam rangka pembiayaan pemerintahan di Daerah,

menyusun dan menetapkan pedoman pengelolaan dan administrasi barang-barang perlengkapan dan peralatan serta kekayaan lainnya dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah,

melakukan inventarisasi dan penilaian terhadap kekayaan yang dimilik Daerah,

melakukan pengawasan dan pengendalian umum terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

Pasal 17

Gubernur mempunyai tugas melaksanakan pembinaan operasional urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II dalam wilayah kerjanya, yang meliputi antara lain

melakukan koordinasi pelaksanaan tugas tugas di Daerah Tingkat II agar tercapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II,

menyusun dan menetapkan petunjuk operasional mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah Tingkat II sesuai pedoman atau petunjuk yang ditetapkan oleh Menteri dan atau Menteri Dalam Negeri,

melakukan pengawasan dan pengendalian operasional terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II

BAB VI
KETENTUAN LAIN LAIN

Pasal 18

Perencanaan, pengurusan, pengusahaan, dan perlindungan hutan yang termasuk lingkup tugas dan wewenang, dan dalam Wilayah Kerja Perusahaan Umum Kehutanan Negara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1986 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara (PERUM PERHUTANI), tidak termasuk urusan yang diserahkan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini

BAB VII
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 19

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini, semua ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang penyerahan urusan di bidang kehutanan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan belum diterbitkan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah ini

BAB VIII
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 20

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat I dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, sepanjang menyangkut ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tidak berlaku

Pasal 21

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 23 Juni 1998

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd
BACHARUDDIN JUSUF HABIBIE

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 23 Juni 1998

MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.
AKBAR TANJUNG

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1998 NOMOR 106

P E N J E L A S A N
A T A S
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 62 TAHUN 1998
TENTANG
PENYERAHAN SEBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN DI BIDANG KEHUTANAN KEPADA DAERAH

M U M

Selama ini Peraturan Pemerintah yang mengatur penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan epada Daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah usat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan dan Karet Rakyat kepada Pemerintah Daerah Tingkat I sesungguhnya dak efektif lagi karena sebagian besar kewenangan di bidang kehutanan yang telah diserahkan kepada Daerah sebut telah ditarik kembali menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yaitu dengan diterbitkannya beberapa peraturan erundang-undangan dalam lingkup urusan kehutanan, antara lain

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan,

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan,

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan

Hal tersebut mengakibatkan dasar hukum penyelenggaraan tugas tugas umum pemerintahan dan pembangunan i bidang kehutanan di Daerah tidak jelas sehingga pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan i bidang kehutanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi tidak jelas pula

Keadaan tersebut menimbulkan terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraan tugas-tugas umum emerintahan dan pembangunan di bidang kehutanan, serta pemborosan penggunaan sumberdaya

Penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada daerah yang diatur dengan Peraturan emerintah ini dilaksanakan menurut prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab, serta dengan eletakkan titik berat otonomi tersebut pada Daerah Tingkat II

Untuk menentukan jenis urusan dan atau kegiatan di bidang kehutanan yang dapat diserahkan kepada Daerah maka ditetapkan kriteria pembagian kewenangan penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan di bidang kehutanan ebagai berikut

Suatu urusan di bidang kehutanan menjadi kewenangan Daerah Tingkat I apabila

1) lebih banyak bersifat pemantauan dan evaluasi,
2) menyangkut kepentingan beberapa Daerah Tingkat II di wilayah Daerah Tingkat I yang bersangkutan,
3) diperkirakan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh Daerah Tingkat I

Suatu urusan di bidang kehutanan menjadi kewenangan Daerah Tingkat II apabila

1) bersifat langsung operasional,
2) bersifat pelayanan kepada masyarakat,
3) diperkirakan lebih berhasil guna dan berdaya guna dilakukan oleh Daerah Tingkat II,
4) Meningkatkan partisipasi masyarakat

ASAL DEMI PASAL

asal 1

Cukup jelas

asal 2

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Penataan batas merupakan salah satu kegiatan dari urusan pengukuhan hutan yang meliputi penunjukan, penataan batas hutan, dan penetapan kawasan hutan

asal 3

Ayat (1)

Pengembangan taman hutan raya dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pengelolaan dalam rangka meningkatkan fungsi taman hutan raya sebagai kawasan pelestarian alam

Ayat (2)

Cukup jelas.

sal 4

Ayat (1)

Dalam rangka pengawetan, perlindungan dan pemanfaatan sumberdaya alam hayati dan ekosistem kawasan taman hutan raya, kegiatan pengelolaan taman hutan raya yang dilaksanakan oleh Daerah Tingkat I harus mengacu kepada rencana induk pengelolaan taman hutan raya yang ditetapkan oleh Menteri

Ayat (2)

Cukup jelas

sal 5

Huruf a

Penghijauan adalah upaya memulihkan atau memperbaiki kembali keadaan lahan kritis di luar kawasan hutan melalui kegiatan tanam tanaman dan pembuatan bangunan konservasi tanah dan air agar lahan dimaksud dapat berfungsi sebagai media produksi dan sebagai media pengatur tata air yang baik serta mampu mempertahankan dan meningkatkan daya dukung lahan sesuai peruntukannya

Konservasi tanah dan air adalah upaya untuk memperbaiki, meningkatkan dan mempertahankan daya dukung lahan termasuk kesuburan tanah dengan cara pembuatan bangunan teknik sipil disamping tanam-menanam (vegetatif) agar tidak terjadi kerusakan lahan dan kemunduran daya dukung dan produktivitas lahan

Huruf b

Persuteraan alam merupakan rangkaian kegiatan pembangunan dan pengembangan budidaya ulat sutera, dengan memanfaatkan tanaman murbei (daun) sebagai pakan ulat sutera dan pemeliharaan ulat sutera untuk memproduksi kokon sebagai bahan benang sutera

Huruf c

Perlebahan adalah rangkaian kegiatan budidaya lebah beserta vegetasi penunjangnya sebagai pakan lebah dalam upaya memproduksi madu

Huruf d

Hutan milik atau hutan rakyat dapat dimiliki oleh orang baik sendiri maupun bersama sama orang lain atau badan hukum Hutan yang ditanam atas usaha sendiri di atas tanah yang dibebani hak lainnya, merupakan pula hutan milik dari orang atau badan hukum yang bersangkutan

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f

Penyuluhan kehutanan adalah upaya penggalian dan penyampaian informasi dan alih teknologi kehutanan, melalui pendidikan non formal yang ditujukan kepada petani dan keluarganya di dalam dan di sekitar hutan serta kelompok masyarakat lainnya, agar meningkatkan pengetahuan, sikap, kesadaran, keterampilan sehingga mampu melakukan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam dan ekosistemnya.

Huruf g

Yang dimaksud hasil hutan non kayu dalam peraturan pemerintah ini adalah segala sesuatu yang bersifat material (bukan kayu) yang dapat dimanfaatkan dari keberadaan hutan, seperti rotan, getah- getahan minyak atsiri, sagu, nipah, kulit kayu, arang, bambu, kayu bakar, kayu cendana, sirip binatang tikar, sarang burung walet

Huruf h

Cukup jelas

Huruf i

Yang dimaksud dengan perlindungan hutan adalah usaha-usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya daya alam, hama dan penyakit, serta usaha-usaha mempertahankan dan menjaga hak hak Negara atas hutan dan hasil hutan

Huruf j

Pelatihan keterampilan di bidang kehutanan dimaksudkan untuk meningkatkan keterampilan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan yang secara langsung maupun tidak langsung untuk menunjang keberhasilan tujuan pembangunan kehutanan

Pelatihan disini ditujukan kepada masyarakat di luar pegawai kehutanan, karyawan Badan Usaha Milik Negara, dan badan usaha milik swasta yang bergerak di bidang usaha kehutanan

I 6

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Ayat (6)

Pelaksanaan urusan penyuluhan kehutanan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II tersebut dilaksanakan berdasarkan program- program dan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Menteri

Ayat (7)

Pelaksanaan pengelolaan hasil hutan non kayu harus memperhatikan asas pengelolaan/manajemen hutan yang lestari baik manfaat, hasil, sumber daya serta memperhatikan juga aspek keuntungan dan aspek lingkungan

Pengelolaan hasil hutan non kayu dapat diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara/Daerah Koperasi badan usaha swasta maupun kepada masyarakat sekitar kawasan hutan
Pemungutan hasil hutan non kayu diutamakan diberikan kepada masyarakat sekitar kawasan hutan

Ayat (8)
Kriteria pemburu tradisional meliputi antara lain berdomisili dalam wilayah kecamatan sekitar tempat areal berburu, hasil buruan digunakan untuk keperluan adat, dan untuk pemenuhan keperluan hidup sehari-hari dengan menggunalan alat berburu tradisional

Bagi masyarakat setempat yang melakukan perburuan tradisional tidak perlu memiliki akta buru, pemandu dan tidak perlu membayar pungutan ijin berburu Areal buru adalah di luar taman buru dan kebun buru

Ayat (9)
Cukup jelas

Ayat (10)
Cukup jelas

Pasal 7

Ayat (1)
Cukup jelas

Ayat (2)
Cukup jelas

Pasal 8

Ayat (1)
Cukup jelas

Ayat (2)
Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)
Mengingat Dinas Kehutanan yang dibentuk adalah untuk melaksanakan urusan yang lebih banyak bersifat teknis kehutanan, dalam rangka mencapai hasil guna dan daya guna penyelenggaraan urusan, maka pegawai yang diangkat dalam jabatan jabatan teknis harus memiliki pendidikan, wawasan, pengetahuan, kemampuan dan keterampilan teknis kehutanan

Ayat (2)
Cukup jelas

Pasal 10

Ayat (1)
Penyerahan Pegawai Negeri Sipil Pusat Departemen Kehutanan dan Perkebunan sebagai Pegawai Daerah diperbantukan dan atau dipekerjakan kepada Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk memperlancar jalannya penyelenggaraan urusan yang diserahkan kepada Daerah tersebut

Ayat (2)
Cukup jelas

Ayat (1)
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas
Ayat (3)
Cukup jelas
Ayat (4)
Cukup jelas

Ayat (5)
Penarikan kembali Pegawai Negeri Sipil Pusat Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang telah dipekerjakan atau diperbantukan kepada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat I dilaksanakan setelah ada rekomendasi dari Kepala Dinas Kehutanan Daerah Tingkat I dan persetujuan dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat_I yang bersangkutan

sal 12

Ayat (1)
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas
Ayat (3)
Cukup jelas
Ayat (4)
Cukup jelas

Ayat (5)
Penarikan kembali Pegawai Negeri Sipil Pusat Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang telah dipekerjakan atau diperbantukan kepada Dinas Kehutanan Daerah Tingkat II dilaksanakan setelah ada persetujuan dari Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan

l 13

Ayat (1)
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas

14
Penetapan pungutan sebagai akibat dari penyerahan sebagian urusan di bidang kehutanan kepada Daerah dilakukan dengan tetap memperhatikan peraturan perundang undangan yang berlaku, misalnya ketentuan yang mengatur tentang penerimaan negara bukan pajak

15
Cukup jelas

16
Pembinaan umum yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri adalah pembinaan yang bersifat menyeluruh agar pelaksanaan urusan rumah tangga Daerah benar-benar sesuai dengan tujuan penyerahannya, seperti peningkatan daya guna dan hasil guna, keutuhan Negara Kesatuan, stabilitas politik serta peningkatan pelayanan dan pembangunan Daerah

7
Penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah dibina oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I sebagai penanggung jawab penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di Daerah

Pasal 18

Wilayah kerja Perum Perhutani meliputi seluruh Hutan Negara yang terdapat di dalam Daerah Tingkat I Jawa Barat, Daerah Tingkat I Jawa Tengah, dan Daerah Tingkat I Jawa Timur, kecuali Hutan Suaka Alam, Hutan Wisata, dan Taman Nasional

Pasal 19

Cukup jelas

Pasal 20

Cukup jelas

Pasal 21

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3769

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KETETAPAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
NOMOR XV/MPR/1998

TENTANG

PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH, PENGATURAN, PEMBAGIAN, DAN PEMANFAATAN SUMBER DAYA NASIONAL YANG BERKEADILAN, SERTA PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang

a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki sumber daya nasional yang harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

b bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah

c bahwa penyelenggaraan otonomi daerah pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi keadilan dan pemerataan

d bahwa berhubung dengan itu perlu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan

serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Mengingat

1 Pasal 1 ayat (2) Pasal 3 Pasal 18 Pasal 23 dan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945

2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1998

Memperhatikan

1 Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 10/PIMP./1998 tentang Penyelenggaraan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

2 Permusyawaratan dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 10 sampai dengan 13 November 1998 yang membahas Rancangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia,

3 Putusan Rapat Paripurna ke- 4 tanggal 13 November 1998 Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 10 sampai dengan 13 November 1998

M E M U T U S K A N

Menetapkan

KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TENTANG PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH PENGATURAN PEMBAGIAN DAN PEMANFAATAN SUMBER DAYA NASIONAL YANG BERKEADILAN SERTA PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Pasal 1

Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah

Pasal 2

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah

Pasal 3

(1) Pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan

(2) Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien bertanggungjawab, transparan terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil menengah dan koperasi

Pasal 4

Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah keadaan geografi jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah

Pasal 5

Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan

Pasal 6

Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat

Pasal 7

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-undang

Pasal 8

Ketetapan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 13 November 1998

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KETUA,

H. Harmoko

WAKIL KETUA

Hari Sabarno, S IP., MLB A., M.M.

WAKIL KETUA,

dr Abdul Gafur

WAKIL KETUA

H Ismail Hasan Metareum, S H

WAKIL KETUA,

Hj Fatimah Achmad, S H

WAKIL KETUA,

Poedjono Pranyoto