



## Kertas Posisi Kelompok Kerja Konservasi

Terhadap

Draf Rancangan Undang-Undang

tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya 5 Desember 2017

### I. Pendahuluan

Setelah beberapa kali masuk dalam daftar program legislasi nasional, rencana pembahasan rancangan undang-undang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (RUU KSDAHE) kembali tak mendapatkan kejelasan. Meski pembahasan demi pembahasan sudah dilaksanakan bertahun-tahun, baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) maupun Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), hingga saat ini belum ada kepastian bagaimana nasib kelanjutan dari proses pembahasan RUU tersebut. Seiring dengan itu, semakin banyak persoalan konservasi yang muncul dan belum dapat ditanggulangi dengan baik. Dalam berbagai kesempatan, baik DPR RI maupun Pemerintah telah berpandangan bahwa UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No 5/1990) perlu disempurnakan agar dapat menjawab tantangan pengelolaan kawasan konservasi yang semakin kompleks serta bentuk kejahatan konservasi yang semakin terorganisir. Sudah seharusnya kesamaan pandangan tersebut diiringi dengan upaya percepatan pembahasan RUU.

Baru tanggal 5 Desember 2017, DPR RI secara resmi mengeluarkan RUU KSDAHE yang akan dibahas bersama Pemerintah. Sayangnya, RUU KSDAHE tersebut berbeda dengan rancangan undang-undang yang pernah dikonsultasikan kepada publik melalui berbagai Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) di Komisi IV DPR RI. Di sisi lain, KLHK pun juga sudah menyelenggarakan konsultasi publik setidaknya di 6 daerah sejak 2016 (Jakarta, Medan, Makassar, Kalimantan Barat, Papua, dan Bali) dan serial diskusi bersama ahli sepanjang 2017. Bahkan jauh sebelum itu, pada tahun 2007-2008 dengan difasilitasi oleh Dewan Kehutanan Nasional (DKN) tim yang dipimpin oleh Kementerian Kehutanan juga telah melakukan konsultasi publik di berbagai daerah dan menghasilkan usulan-usulan kongkret. Oleh karena itu, patut dicatat bahwa DPR RI dan Pemerintah bertanggungjawab untuk terus melanjutkan proses yang telah dilaksanakan tersebut. Akuntabilitas proses penyusunan RUU ini akan diuji dari sejauhmana DPR RI dan Pemerintah mempertimbangkan berbagai saran, pendapat dan tanggapan yang diterimanya selama proses tersebut dilaksanakan. Untuk menghasilkan norma UU yang baik tentu harus melalui proses yang baik pula.

Selain aspek proses di atas, Pokja Konservasi juga mencatat bahwa masih terdapat beberapa kelemahan dari substansi RUU KSDAHE 5 Desember 2017. Meskipun demikian, beberapa kelemahan tersebut sebaiknya bukanlah menjadi alasan untuk menunda-nunda pembahasan mengingat kondisi keanekaragaman hayati yang semakin kritis atau darurat. Menyadari bahwa keanekaragaman hayati merupakan masa depan umat manusia, dimana generasi saat

ini maupun yang akan datang sangat bergantung bagi kelangsungan hidupnya, Pokja Konservasi mencatat setidaknya 5 isu krusial yang harus dicermati kembali oleh DPR RI maupun Pemerintah dalam pembahasan RUU tersebut, yaitu: (1) aspek perizinan, (2) hak dan peran masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal, (3) pengaturan perlindungan dan alur pemanfaatan sumber daya genetik, (4) penegakan hukum, serta (5) penyelesaian konflik konservasi serta kelembagaan.

## II. Darurat Konservasi: Butuh Keseriusan dan Percepatan Pembahasan RUU

### *Darurat Konservasi?*

Saat ini, UU No 5/1990 seolah tumpul untuk menjawab berbagai persoalan yang semakin kompleks, satu contoh diantaranya dalam merespon kejahatan terkait dengan perlindungan sumber daya alam hayati, atau lebih tepatnya keanekaragaman hayati. UU No 5/1990 belum dapat memberikan efek jera maupun menjadi sarana pencegahan kejahatan terhadap sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Sudah tidak asing lagi jika para pelaku tindak pidana konservasi terutama terhadap satwa liar seolah tidak jera maupun takut atas ancaman pidana yang ada. Sebagian memamerkan hasil buruan satwa langka dan/ atau dilindungi, sebagian menjadikannya sebagai komoditas, dan sebagian menjadikannya sebagai suatu ornamen (pajangan keindahan). Bahkan dalam beberapa kasus satwa dilindungi, orang utan, dijadikan sebagai objek seksual. Tidak cukup sampai disana, tahun 2018 publik kembali berkabung dengan kasus penembakan orang utan yang membuat orang utan tersebut harus menerima 130 butir peluru di tubuhnya. Dalam data yang tercatat oleh BOSF<sup>1</sup> (2004-2018) mengenai kasus teror senapan terhadap orang utan, rata-rata seekor orang utan menerima 24 peluru. Tahun 2018 BOSF sudah mencatat dua kasus penembakan orang utan dengan total 147 peluru. Selain itu, saat ini tidak ada sanksi untuk pemanfaatan yang tidak berkelanjutan terhadap spesies yang secara hukum tidak dilindungi. Hal ini membuat spesies tersebut tidak terjamin keberlanjutan populasinya, bahkan beberapa spesies yang semula tidak terancam punah kini menjadi terancam punah.

Tidak jauh berbeda dengan satwa dilindungi, nasib kawasan konservasi di Indonesia sebagian besar jauh dari fungsi yang dicita-citakan dan masih menyisakan konflik, baik dengan masyarakat yang tinggal lebih dahulu sebelum penetapan maupun konflik antara masyarakat dengan satwa liar. Laporan Penilaian Efektivitas Pengelolaan Kawasan Konservasi Indonesia 2016 yang dirilis oleh Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya mencatat 4 ancaman teratas pada kawasan konservasi, yaitu: (1) penggunaan dan ancaman sumber daya biologis di dalam kawasan, (2) pembangunan pemukiman dan komersial, (3) modifikasi sistem alam, dan (4) campur tangan atau gangguan manusia di dalam kawasan.

Sumber daya genetik sebagai unsur terpenting penyangga kehidupan manusia, dari sisi ketahanan dan kedaulatan pangan, kesehatan dan energi, yang dalam hal ini merupakan

---

<sup>1</sup> *Borneo Orang Utan Survival Foundation*

unsur baru dalam RUU KSDAHE pun memiliki masalah tersendiri, yaitu pencurian sumber daya genetik (*biopiracy*) dan ancaman erosi genetik terhadap beberapa spesies. Tidak seberuntung spesies dan ekosistem (Kawasan konservasi), UU No 5/1990 belum mengatur sama sekali akses terhadap sumber daya genetik beserta pembagian keuntungan atas pemanfaatannya, serta kejahatan terkait dengan sumber daya genetik.

***Harapan perbaikan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada RUU KSDAHE, masih adakah?***

Berlandaskan pada semangat untuk melindungi, mengatur pemanfaatannya sehingga berkelanjutan dan memperbaiki kondisi sumber daya alam hayati dan ekosistem di Indonesia, setidaknya ada 5 isu krusial yang utamanya harus ditinjau kembali oleh DPR RI dan KLHK dalam RUU KSDAHE hasil paripurna 5 Desember 2017, yaitu:

No	Isu	Identifikasi Masalah
1	Perizinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Belum ada pengalaman empiris di dunia ini yang memberikan kewenangan besar kepada sektor swasta untuk mengelola satu kawasan konservasi (yang dalam hal ini adalah milik publik), sehingga menegasikan akses publik ke dalam kawasan konservasi;</li> <li>b. Izin usaha pengelolaan berpotensi tidak memberikan akses pengelolaan bagi masyarakat hukum adat/ masyarakat lokal. Hal ini karena Pasal 6 ayat (2) huruf c mengklasifikasikan Pihak yang menerima izin usaha pengelolaan atas badan usaha dan perguruan tinggi.</li> <li>c. Tumpang tindihnya Izin usaha pengelolaan dan izin kegiatan (pelindungan, pemanfaatan, atau pemulihan) seperti (1) perbedaan jangka waktu izin usaha pengelolaan yang terlalu lama dengan izin kegiatan (2) tidak adanya kejelasan mekanisme dan hubungan antara izin kegiatan dengan izin usaha pengelolaan serta akibat hukum apa yang timbul jika salah satu izin dicabut.</li> <li>d. Izin yang terlalu luas justru akan menyulitkan pengawasan, karena cakupan kegiatan yang harus dikontrol juga luas (dikaitkan dengan kemampuan pengawasan dari pemberi izin). Kemudian penting untuk menghindari memberikan izin yang memberikan kewenangan dan kekuasaan yang sangat besar sehingga dikhawatirkan dapat mengenyampingkan masyarakat.</li> </ul>

No	Isu	Identifikasi Masalah
		<p>e. meskipun Pasal 138 sudah mengecualikan usaha tambang dan perkebunan dalam izin usaha pengelolaan di kawasan konservasi, terdapat Pasal 126 mengenai pemanfaatan ekosistem untuk kepentingan “pembangunan strategis” yang multitafsir karena tidak adanya kriteria dan proses penentuan kegiatan pembangunan strategis tersebut.</p> <p>f. Ketidakjelasan posisi persetujuan masyarakat sebelum izin usaha diberikan.</p>
2	<p>Hak dan peran masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal</p>	<p>a. adanya kerancuan antara hutan adat dan hutan negara</p> <p>b. ketidakjelasan hubungan hak ulayat dengan hak pengelolaan terkait ketentuan pengelolaan wilayah adat oleh pihak ketiga atas persetujuan masyarakat hukum adat sendiri dan registrasi untuk mendapatkan hak pengelolaan dari pemerintah.</p>
3	<p>Pengaturan perlindungan dan alur pemanfaatan sumber daya genetik (SDG)</p>	<p>a. RUU KSDAHE menjelaskan bahwa penyedia Sumber Daya Genetik (SDG) adalah Pemerintah pusat dan masyarakat adat/lokal. RUU tidak menjelaskan bagaimana posisi lembaga-lembaga non-pemerintahan seperti universitas, atau lembaga lainnya yang mempunyai koleksi SDG <i>ex-situ</i>.</p> <p>b. Akses dan pembagian keuntungan dari pemanfaatan sumber daya genetik sangat berorientasi pada manfaat moneter yang belum tentu cocok dengan kondisi masyarakat adat/lokal dan kondisi Pengakses sendiri.</p> <p>c. RUU KSDAHE hanya mengidentifikasi dua kementerian sebagai pemberi izin akses pemanfaatan (KLHK dan Kementerian Kelautan dan Perikanan/KKP), sementara pengelolaan SDG melibatkan lebih banyak institusi (e.g Kementerian Pertanian (Kementan) dan Kementerian Kesehatan(Kemenkes)), tidak disinggung sama sekali apakah SDG tersebut mencakup pula SDG yang berada di bawah pengawasan dan pengelolaan Kemenkes dan Kementan. Lebih jauh lagi adanya kebingungan dalam Pasal 97 yang menyatakan bahwa pemberi izin akses dan angkut untuk ekspedisi dalam kondisi in-situ adalah menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang riset dan teknologi. Dengan demikian, meskipun tidak diatur secara jelas, dapat ditafsirkan KLHK dan KKP hanya memiliki</p>

No	Isu	Identifikasi Masalah
		kewenangan untuk memberikan izin akses ex-situ.
4	Penegakan hukum	<p>a. Minimnya pengaturan tentang penegakan hukum administrasi. Penegakan hukum administrasi memiliki kelebihan sebagai upaya pencegahan dan pemulihan akibat pelanggaran yang relatif lebih mudah dilaksanakan oleh pemerintah sendiri dari pada penegakan hukum perdata maupun pidana. RUU KSDAHE ini sangat minim mengatur penegakan hukum administrasi, misalnya hanya memuat 2 sanksi administrasi yaitu denda dan pencabutan izin. Padahal ada banyak jenis sanksi administrasi yang dapat digunakan mulai dari teguran, paksaan pemerintah, uang paksa hingga pencabutan izin.</p> <p>b. Pengaturan terkait dengan penyelesaian sengketa sangat minim. Tidak diatur komponen-komponen penting dalam penyelesaian sengketa, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Hak gugat: individual masyarakat, pemerintah, dan organisasi non-pemerintah untuk memperkuat penegakan hukum perdata akibat usaha/kegiatan yang menimbulkan kerugian masyarakat maupun kerugian terhadap sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.</li> <li>(2) Ketentuan prosedural antara lain gugatan perwakilan (<i>class action</i>) dimana usaha/kegiatan terkait dengan sumber adaya alam hayati dan ekosistemnya sangat dimungkinkan memberikan dampak yang luas dan massif.</li> </ul> <p>c. Ancaman dan ketentuan pidana yang melemahkan UU No 5/1990:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) hilangnya tindak pidana yang diatur dalam UU No 5/1990 seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. melakukan kegiatan yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan KSA Pasal 19 ayat (1)</li> <li>b. menangkap, melukai, membunuh, menyimpan satwa dilindungi dalam keadaan hidup (Pasal 21)</li> <li>c. merusak, memusnahkan, dst telur dan sarang</li> </ul> </li> </ul>

No	Isu	Identifikasi Masalah
		<p style="text-align: center;">satwa dilindungi (Pasal 22)</p> <p>(2) terdapat beberapa tindak pidana yang belum diatur baik dalam UU No 5/1990 maupun dalam draft RUU KSDAHE DPR, seperti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. menghadiahkan, menerima hadiah, menukarkan, menerima tukar, menitipkan, atau menerima sebagian maupun seluruh bagian tumbuhan/satwa dilindungi yang diperoleh dari sumber tidak sah; dan</li> <li>b. melakukan penyiksaan/ melakukan penelantaran yang mengakibatkan cacat terhadap satwa dilindungi.</li> </ul> <p>(3) ancaman pidana yang lebih rendah dibandingkan dengan UU No 5/1990.</p> <p>(4) tidak ada aturan sanksi terhadap spesies yang tidak dilindungi.</p> <p>d. Penegakan sanksi administratif tidak menghilangkan tanggung jawab pemulihan dan tanggung jawab pidana. Beberapa pelanggaran izin dapat saja sudah termasuk dalam delik pidana, seperti halnya dalam Undang-Undang No 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dimana melampaui baku mutu di luar baku mutu yang ditetapkan dalam izin sudah termasuk delik pidana. RUU KSDAHE DPR belum merumuskan delik-delik pidana yang berasal dari pelanggaran izin. Contoh: pemanfaatan yang tidak sesuai dengan izin yang mengakibatkan perubahan bentang alam.</p> <p>e. Ketentuan pidana minimum diperlukan bagi delik-delik pidana yang sudah dipandang berakibat berat, seperti perdagangan satwa liar yang terorganisasi. Penentuan pidana minimum ini diperlukan untuk meningkatkan efek jera, mengingat berdasarkan data (2013-2015), kejahatan satwa liar ini seringkali memperoleh hukuman yang ringan.</p> <p>f. tidak adanya ketentuan mengenai pertanggungjawaban korporasi dan pidana tambahan berupa kerja sosial yang berorientasi pada pemulihan kondisi sumber daya alam</p>

No	Isu	Identifikasi Masalah
		<p>hayati dan ekosistemnya maupun penghilangan keuntungan dari kejahatan untuk memperkuat efek jera.</p> <p>g. dihapusnya ketentuan kewenangan penyidikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di bidang konservasi berimplikasi pada hilangnya kewenangan PPNS untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana konservasi.</p> <p>h. tidak adanya pengaturan mengenai tanggung jawab mutlak untuk <i>genetically modified organism</i> dan kegiatan/usaha lain yang berdampak serius terhadap konservasi.</p> <p>i. alasan pemaaf dalam Pasal 152 (itikad baik dan pemenuhan kebutuhan sehari-hari) bagi masyarakat hukum belum diatur secara detil kriterianya sehingga berpotensi disalahgunakan dan multitafsir. Oleh karena itu, dalam rancangan undang-undang ini perlu dirumuskan norma yang lebih jelas, misalnya apa definisi kebutuhan sehari-hari? Bolehkah atas nama kebutuhan sehari-hari kemudian memperjualbelikan? Hal tersebut berpotensi besar membuka peluang untuk disalahgunakan oleh kelompok tertentu.</p> <p>j. Belum adanya rumusan penegakan hukum dengan menggunakan prinsip rezim multi-door/penegakan hukum terpadu.</p> <p>k. Tidak ada pengaturan atau ketentuan penegakan hukum untuk pemberantasan kejahatan satwa liar yang semakin mutakhir, dalam hal ini adalah perdagangan online baik dalam bentuk metode penyelidikan atau penggunaan barang bukti berupa foto atau media rekam visual lainnya.</p> <p>l. Hilangnya aturan mengenai penanganan barang bukti tindak pidana kejahatan tumbuhan satwa liar yang diatur dalam UU No 5/1990. Padahal penanganan barang bukti tindak pidana kejahatan tumbuhan satwa liar memerlukan perlakuan khusus.</p>
5	<p><b>Penyelesaian Konflik dan Kelembagaan Konservasi</b></p>	<p>Belum ada ketentuan mengenai:</p> <p>a. belum ada skema untuk penyelesaian konflik masa lalu</p> <p>b. kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya genetik yang merupakan mandat protokol nagoya sebagai bagian dari</p>

No	Isu	Identifikasi Masalah
		<p>sistem yang dibangun secara internasional.</p> <p>c. ketentuan peralihan apabila terjadi perubahan/ penambahan kewenangan/ kelembagaan.</p>

### Bagian III: Kesimpulan

Berdasarkan hasil identifikasi masalah diatas, draf RUU KSDAHE yang disusun oleh DPR RI seharusnya:

1. tidak berisikan pasal-pasal yang berorientasi utama pada bisnis maupun memberikan *bargaining position* yang lebih menguntungkan pelaku usaha besar yang berpotensi menciptakan monopoli akses terhadap kegiatan dan manfaat konservasi.
2. secara pasti dan tegas memberikan akses dan peran masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal serta memberikan penguatan kapasitas bagi masyarakat adat/lokal sebagai salah satu aktor konservasi.
3. mengatur pemanfaatan keanekaragaman hayati yang memihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan, dengan tidak mengorbankan fungsi konservasi itu sendiri.
4. memuat materi yang menguatkan perlindungan sumber daya genetik serta adanya alur akses dan pembagian manfaat yang jelas dan kuat untuk mencegah *biopiracy*.
5. menguatkan penegakan hukum baik administrasi, perdata dan pidana. konservasi keanekaragaman hayati mulai dari aspek penyidikan, ketentuan pidana (ancaman pidana, alasan pemaaf pidana, dan sistem pertanggungjawaban pidana korporasi), serta konsepsi tanggung jawab mutlak (*strict liability*), serta pemberlakuan rezim multi-door/penegakan hukum terpadu dalam konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
6. revisi UU No 5/1990 seharusnya mengatur secara lebih komprehensif mengenai pengelolaan dan penanganan barang bukti mulai dari pencatatan, pemusnahan serta pelaporan tindakan yang dilakukan semasa penyidikan dan setelah kasus diputuskan
7. adanya konsep kelembagaan yang diamanatkan untuk penyelesaian konflik konservasi, pengelolaan sumber daya genetik, serta konservasi spesies dan kawasan, baik melalui pembentukan lembaga/badan baru maupun memandatkan tugas tersebut ke dalam lembaga/badan yang sudah ada.



Sebagai penutup, Pokja Konservasi akan terus mengawal pembahasan RUU KSDAHE dan menuntut DPR RI:

- 1) mempercepat proses pembahasan RUU KSDAHE agar dapat segera diundangkan tahun ini;
- 2) mengakomodir masukan publik yang sudah pernah disampaikan dalam forum yang diselenggarakan, baik lisan maupun tulisan, agar terintegrasi dalam Draf RUU KSDAHE. Jikapun masukan publik yang disampaikan tidak diakomodir, DPR RI patut dan seharusnya memberikan alasan untuk menolak masukan publik;
- 3) memastikan bahwa semua pembahasan dilakukan secara transparan sehingga bisa dipertanggungjawabkan;
- 4) secara khusus kepada Pimpinan DPR RI, untuk memutuskan agar proses pembahasan RUU KSDAHE dilanjutkan oleh Komisi IV DPR RI guna menjamin keberlanjutannya; dan
- 5) secara khusus kepada Komisi IV DPR RI, agar proaktif melanjutkan pembahasan yang selama ini telah berjalan.

Selain itu, Pokja Konservasi juga meminta Pemerintah merespon RUU KSDAHE versi DPR ini dengan mempersiapkan DIM dan alternatif pengaturan yang lebih baik dan menysasar beberapa permasalahan yang telah dikemukakan diatas.

**POKJA KONSERVASI:**

1. Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM)
2. *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL)
3. Pusat Informasi Lingkungan Indonesia (PILI) *Green Network*
4. *Wildlife Conservation Society*-Indonesia Program (WCS-IP)
5. Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI)
6. Yayasan *World Wildlife Fund* Indonesia (WWF)