



POSITION PAPER

Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat

Peluang Pengelolaan Kawasan Konservasi oleh Masyarakat dan Perlindungan Jenis Hidupan Liar di tengah Dinamika Perubahan Regulasi

Fathi Hanif, Darmawan Liswanto, Andri Santosa

Pengelolaan hutan lestari dan mensejahterakan rakyat menjadi tujuan dari pemerintah saat ini dalam upaya pengelolaan kawasan hutan di Indonesia. Hingga saat ini luasan kawasan hutan sekitar 120 juta hektar¹. Dengan tingkat deforestasi, berdasarkan hasil analisa data penutupan lahan tahun 2017 (periode Juli 2016-Juni 2017), deforestasi (netto) nasional adalah 479.000 hektar, dengan rincian di dalam kawasan hutan seluas 308.000 hektar, dan di Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 171.000 hektar².

Dari luasan kawasan hutan yang ada saat ini, sebagian berstatus hutan konservasi dengan luas 27.429.555,99³ Yang terbagi kedalam 556 unit kawasan konservasi (KSA dan KPA), dimana seluas 5,32 juta hektar merupakan kawasan konservasi perairan atau sekitar 21%. Kawasan konservasi ini berada pada kawasan hutan yang mewakili seluruh tipe ekosistem yang ada di wilayah Nusantara, mulai dari ekosistem hutan hujan pegunungan tinggi, hutan hujan pegunungan rendah, hutan hujan dataran rendah, hutan kerangas, hutan rawa, hutan gambut, karst, savana, hutan bakau, hutan pantai, gumuk pasir, padang lamun, ekosistem terumbu karang, ekosistem danau air tawar. Dan sebanyak 6.381 desa berada di sekitar kawasan konservasi⁴ (Ditjen KSDAE, 2018).

Dalam pengelolannya kawasan hutan konservasi dibagi ke dalam 2 kategori yakni: Kawasan Suaka Alam, dan Kawasan Pelestarian Alam⁵. Sementara perlindungan jenis satwa dan tumbuhan liar dibagi ke dalam kategori jenis yang dilindungi dan jenis yang tidak dilindungi⁶.

BOX. 1.

Sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur non hayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.

Konservasi sumber daya alam hayati adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya.

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya⁷.

Kawasan Suaka Alam adalah 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 Pelestarian Alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

¹Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Renstra 2015-2019, Jakarta.

²Siaran Pers KLHK tanggal 29 Januari 2018. Sumber: www.klhk.go.id

³Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Renstra 2015-2019, Jakarta.

⁴Ditjen KSDAE, Langkah Baru Pengelolaan Kawasan Konservasi, Jakarta hal.03

⁵Pasal 1 angka 9 dan 13 UU No.5 tahun 1990 tentang Konservasi Keanekaragaman hayati dan ekosistemnya.

⁶Pasal 20, ibid.

⁷Pasal 1 huruf g UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan.



Dalam kurun waktu satu dekade terakhir laju kerusakan hutan juga terjadi pada kawasan hutan konservasi. Selain akibat dari tumpang tindihnya penguasaan lahan (tenure), kerusakan kawasan hutan konservasi banyak disebabkan oleh perambahan yang dilakukan masyarakat pendatang baik atas inisiatif sendiri maupun diperkerjakan oleh para pemodal seperti yang terjadi pada TN Tesso Nilo, TN Kerinci Seblat dan TN Gunung Leuser. Pada saat bersamaan kejahatan perdagangan satwa dan tumbuhan liar yang dilindungi juga terus memberikan dampak negatif untuk Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya belum dapat menampung dan mengatur secara menyeluruh mengenai penyelenggaraan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat. Dengan latar belakang itulah lembaga legislatif/DPR RI berinisiatif untuk melakukan revisi atau perubahan undang-undang tersebut. Proses inisiatif revisi ini telah disepakati oleh pemerintah diawal tahun periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo, hal ini dapat dilihat dari telah masuknya agenda revisi ini dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019.

Undang-undang No. 5/1990 menyatakan bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Dalam pengaturan lebih lanjut disebutkan penyelenggaraan konservasi dilakukan oleh pemerintah. Peran serta masyarakat dalam konservasi hanya akan diarahkan dan digerakkan oleh pemerintah. Dalam praktek 25 tahun kemudian setelah Undang-undang ini dilaksanakan kondisi masyarakat di sekitar kawasan konservasi, baik adat maupun lokal, banyak yang berada dalam kondisi miskin. Hak-hak sosial, budaya, dan ekonomi mereka cenderung diabaikan untuk kepentingan konservasi.⁸

Posisi masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan, termasuk kawasan hutan konservasi,

diperbaiki secara hukum melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35 Tahun 2012. Putusan MK ini menyatakan bahwa Hutan Adat tidak lagi merupakan Hutan Negara tetapi menjadi bagian dari Hutan Hak, yaitu Hutan Adat itu sendiri: hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Walau demikian fungsi hutan yang ada sebaiknya tetap dipertahankan sesuai dengan ketentuan dalam hukum masyarakat adat tersebut⁹.

“perubahan undang-undang ini juga selayaknya lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitar”

Perbaikan hukum posisi masyarakat hukum adat atas status dan fungsi hutan tersebut tentu saja tidak serta merta dapat diimplementasikan, tetapi harus didukung dalam perubahan peraturan yang ada, termasuk Perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Oleh karena itu perubahan undang-undang ini juga selayaknya lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitar, baik adat maupun lokal, dengan pemberdayaan masyarakat. Melalui pemberdayaan masyarakat, selain upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat juga dapat dilakukan peningkatan peran serta dalam upaya konservasi keanekaragaman hayatinya.¹⁰ FKKM sebagai forum multi pihak pemerhati kehutanan masyarakat mengikuti dinamika proses perubahan kebijakan dan regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan kehutanan khususnya kawasan konservasi. Dalam proses diskusi panjang perubahan itu, forum membuat tulisan singkat ini. Tulisan ini berfokus pada perkembangan penyusunan revisi UU versi DPR RI, oleh karena perkembangan terakhir perubahan undang-undang konservasi disepakati menjadi inisiatif DPR selaku lembaga legislatif negara.

⁸Pokja Kebijakan, Position Paper., Jakarta., 2017. hal. 26.

⁹Ibid.

¹⁰Ibid.

Dengan ruang lingkup penulisan:

1. Pemberian hak kelola konservasi kepada masyarakat, perguruan tinggi dan swasta. Mensikapi pada dinamika yang terjadi di eksekutif yang memandang perubahan ini dapat privatisasi dan dinamika di legislatif yang mendorong skema izin usaha pengelolaan kepada swasta.
2. Konservasi spesies dan ekosistem. Perbedaan pendekatan antara legislatif yang pendekatannya melalui mekanisme izin usaha pengelolaan dan pendekatan eksekutif yang dengan pengaturan norma larangan dan sanksi untuk konservasi species dan ekosistem.
3. Pembelajaran (lesson learn) dari insiatif masyarakat tentang pengelolaan kawasan konservasi ekosistem dan spesies. Potret pendampingan kelompok masyarakat oleh FKKM
4. Legal basis atau kerangka hukum untuk rekognisi pengelolaan kawasan konservasi dan ekosistemnya yang dilakukan oleh masyarakat.



Sumber : Dokumentasi FKKM

Bagian 1. Hak Pengelolaan Masyarakat pada Kawasan Konservasi.

Pada pengelolaan Kawasan Pelestarian Alam (KPA) seperti pada pengelolaan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dilaksanakan oleh Pemerintah. Untuk kegiatan kepariwisataan dan rekreasi, pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan atas zona pemanfaatan taman nasional, atau atas blok pemanfaatan di taman hutan raya dan taman wisata alam dengan mengikut sertakan rakyat. Sedangkan pada Kawasan Suaka Alam (KSA) peran pemerintah dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan

Kehutanan sangat dominan dan bahkan bisa dikatakan memegang otoritas penuh.

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. Dengan menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya

¹¹Pasal 37 UU No.5 tahun 1990.



di kalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan. Yang ketentuannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah¹¹. Dimana hingga saat ini peraturan pelaksanaannya belum ada. Kondisi ini membuat kelompok masyarakat sipil dan organisasi masyarakat merasa pemerintah tidak serius dalam mendorong peran masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi.

Dalam kurun waktu lebih dari 20 tahun pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia telah terjadi pengabaian terhadap hak akses dan hak kelola masyarakat yang lahir secara turun temurun berdasarkan kearifan lokal. Disisi lain pola relasi yang meletakkan pemerintah, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sebagai otoritas tertinggi dalam pengelolaan kawasan konservasi ditingkat tapak juga mengalami banyak kendala operasional, hal ini dikarenakan lebih dari 90% kawasan konservasi berada di daerah terpencil yang sulit akses jalan dan sarana komunikasi. Ditambah lagi dengan keterbatasan personel dan anggaran telah menambah rumitnya upaya pengamanan dan perlindungan kawasan konservasi.

Pada saat ini, prinsip partisipasi dan transparansi menjadi semangat pemerintahan dengan semboyan “kerja bersama”, maka pengelolaan kawasan konservasi juga harus mengalami perubahan nilai dan tata kelolanya/governance. Kata peran serta masyarakat haruslah difahami sebagai hubungan atau relasi yang dibangun berdasarkan kepercayaan dan kesetaraan/ekual serta saling menghormati. Pemerintah juga harus mulai berani mengakui/merekognisi inisiatif ditingkat tapak yang dibangun oleh Balai dan kelompok masyarakat yang telah terbukti dapat menekan laju kerusakan ekosistem tanpa mengabaikan ekonomi masyarakat sekitar kawasan konservasi. Seperti yang terjadi pada Pengelolaan ekowisata di Tangkahan oleh Lembaga Pariwisata Tangkahan di Taman Nasional Gunung Leuser wilayah Kabupaten Langkat – berbatasan dengan obyek wisata Bukit Lawang yang sudah bertahan 17 tahun; dan Hutan Kemasyarakatan (Hkm) Kulonprogo yang lebih dikenal sebagai ‘Kalibiru’ inovasi swafoto pertama kali di Indonesia, yang dibangun sejak tahun 1999. Kedua contoh diatas merupakan bukti nyata bagaimana masyarakat diposisikan sebagai subyek dan mereka terbukti mampu mengelola dan melestarikan hutan dan meningkatkan ekonomi setempat serta kesejahteraan desanya¹².

Lahirnya kebijakan Perhutanan Sosial (PS) yang didalamnya termasuk Kemitraan Konservasi, yang merupakan salah satu skema dalam Kemitraan Kehutanan¹³, telah menjadi salah satu peluang memperkuat hak akses masyarakat dalam kawasan konservasi. Sampai September 2018 kawasan hutan yang telah diberikan kepada masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan melalui skema Perhutanan Sosial mencapai seluas kurang lebih 1.849.146,07 hektar¹⁴. Kebijakan diatas sebagai afirmatif action yang dilakukan oleh Kementerian LHK untuk menjawab kebutuhan masyarakat akan kawasan hutan sebagai areal yang dikelola oleh masyarakat. Dalam jangka panjang kebijakan ini akan lebih bermakna dan efektif dengan melakukan hal-hal seperti:

- Meningkatkan jumlah dan skill personel Balai yang bekerja di tingkat tapak khususnya bagaimana membangun pola kemitraan yang akuntabel dan setara.
- Membangun sistem penilai kinerja pengelolaan kawasan konservasi yang lebih komprehensif (tidak hanya sisi administrasi) yang fokus pada pengukuran dampak yang dihasilkan dari tindakan pengelolaan.
- Menyusun dan memberlakukan kebijakan antara/enabling condition sebagai jembatan rekognisi pola relasi dengan masyarakat ditingkat pemerintah nasional hingga pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) yang tidak terfokus hanya pada prosedur perijinan semata.

Para pihak yang bekerja sama, secara bertahap sudah seharusnya mampu menerapkan empat prinsip tata kelola, yaitu: 1) partisipasi; 2) keterbukaan; 3) tanggung jawab kolektif; dan 4) akuntabilitas.

¹¹Pasal 37 UU No.5 tahun 1990.

¹²Ditjen KSDAE, *ibid.* hal. 11

¹³Peraturan Menteri LHK No. P.83 tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial.

¹⁴Direktorat PKPS, KLHK [Capaian PS per 2 September 2018].



Sumber : Dokumentasi FKMM

Bagian 2. Perlindungan Jenis Hidupan Liar.

Indonesia adalah salah satu dari 10 besar negara “mega-diversivitas” dan pemasok terbesar produk satwa liar di Asia, baik secara legal maupun ilegal. Meskipun hanya menempati 1,3% permukaan bumi, Indonesia mempunyai 12% mamalia dunia, 7,3% amfibi dan reptil dunia, dan 17% burung-burung dunia. Dari jumlah ini, 1.225 spesies fauna dan flora terancam punah dalam skala global, urutan keempat terbanyak dibanding negara-negara lainnya, termasuk mamalia (185 spesies, lebih dari semua negara lain di dunia), burung (131 spesies, kedua terbesar di dunia), amfibi dan reptil (64 spesies), ikan (149 spesies), moluska dan invertebrata lainnya (288 spesies), dan tanaman (408 spesies)¹⁵.

Salah satu penyebab terbesar penurunan populasi spesies tumbuhan dan satwa liar, khususnya sekitar sepertiga spesies burung dan mamalia dan semua spesies reptil, adalah eksploitasi berlebihan. Perburuan dan perdagangan satwa liar adalah ancaman terbesar (bersamaan dengan hilangnya habitat), Harimau Sumatera (hampir punah: 650 ekor), Gajah Sumatera (terancam punah) dan Trenggiling Sunda (terancam punah). Karena keadaan geografis dan status sebagai negara dagang besar, Indonesia juga merupakan sumber besar, tujuan, dan tempat transit untuk penyelundupan dan penyembunyian satwa liar dan produknya, seperti gading Gajah Afrika. Konsekuensi dari perdagangan yang eksploitatif dan tidak berkesinambungan adalah ancaman besar pada spesies satwa liar yang mempunyai nilai global yang penting. Nilai dari perdagangan satwa liar ilegal di Indonesia sendiri diperkirakan mencapai US\$ 1 milyar per tahun.¹⁶ Perlindungan jenis hidupan liar dalam hal ini satwa dan tumbuhan mengacu pada ketentuan UU No.5 tahun 1990 tentang KSDAHE, serta Peraturan pemerintah no. 7 tahun 1999 dan PP no. 8 tahun 1999. Dalam peraturan tersebut perlindungan tumbuhan dan satwa dibagi ke dalam 2 kategori status yaitu; dilindungi dan tidak dilindungi.

¹⁵WCS Indonesia, “Perdagangan satwa liar, kejahatan terhadap satwa liar dan perlindungan spesies di Indonesia”, Jakarta, 2015. Hal.2

¹⁶Ibid. Hal.2



Sumber : Dokumentasi FKKM

Ketentuan ini tentunya berbeda dengan ketentuan di tingkat internasional yang diatur dalam konvensi CITES. Dimana dalam konvensi tersebut status perlindungan terbagi ke dalam 3 kategori yakni: **dilindungi mutlak dan tidak diperdagangkan, dilindungi dan diperdagangkan terbatas dengan kuota, dan dipantau.**

Ketentuan Terkini KLHK telah mengeluarkan Permen KLHK No.P.20/MENKLHK/SETJEN/KUM.1/6/2018 tentang Jenis Tumbuhan dan Satwa yang di lindungi. Dalam Peraturan Menteri ini terdapat lampiran daftar Tumbuhan dan Satwa Liar yang dilindungi berjumlah 919 jenis, termasuk 562 atau 61% diantaranya merupakan jenis burung.

Sumber daya genetik sebagai unsur terpenting penyangga kehidupan manusia terutama untuk ketahanan dan kedaulatan pangan, kesehatan dan energi terbarukan juga memiliki masalah tersendiri yaitu pencurian sumberdaya genetik (biopiracy) dan ancaman erosi genetik pada beberapa spesies. Meskipun pemerintah sudah meratifikasi konvensi keanekaragaman hayati (UU No. 5 tahun 1994), protokol Cartagena (UU No. 21 tahun 2004) dan protokol Nagoya (UU No. 11 tahun 2013), sampai saat ini tidak ada peraturan perundangan operasional terkait dengan perlindungan dan pemanfaatan sumber daya genetik. UU No. 5 tahun 1990 hanya mengatur spesies dan ekosistem (kawasan konservasi). RUU KSDAHE memasukan sumber daya genetik sebagai unsur baru dan memasukan norma yang mengatur akses terhadap sumber daya genetik beserta Pembagian Keuntungan atas pemanfaatannya serta pelestarian sumber daya genetik.

Selama ini UU No.5/1990, tidak mengakomodasi hukum adat atau praktek penduduk lokal dalam mengatur kepemilikan dan hak penggunaan sumber daya alam hayati. Keterkaitan masyarakat adat dan atau masyarakat tradisional dengan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Oleh karena itu pengaturan perlindungan dan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa perlu memberikan ruang kelola dan rekognisi bagi pranata dan kearifan masyarakat

adat dan/atau tradisional. Kearifan masyarakat adat dan/atau tradisional seperti sistem sasi di Maluku dan Panglima Laot dan Panglima Uteun di Aceh dapat digunakan untuk melakukan perlindungan atau pengaturan panen spesies satwa liar¹⁷. Prinsip prior inform concern atau PADIATAPA perlu dirumuskan secara baik dan proporsional dalam kaitannya dengan perlindungan sumberdaya genetik yang dimiliki oleh masyarakat adat dan atau tradisional. Penerapan prinsip ini menjadi penting berkaitan dengan pemanfaatan jenis sumberdaya hayati untuk kepentingan komersial atau secara massive dan modern.

Ruang lingkup pengaturan perlindungan dan pemanfaatan sumber daya genetik pada kegiatan konservasi ini sebaiknya sebatas pada materi genetik yang berasal dari jenis hidupan liar/wildlife, sedangkan perlindungan dan pemanfaatan sumber daya genetik lainnya seperti jenis ternak dan pertanian/perkebunan menjadi ruang lingkup peraturan perundangan lain.

Perlindungan dan pemanfaatan jenis hidupan liar yang dilakukan oleh Indonesia tidak terlepas dari dinamika dan upaya yang dilakukan oleh negara-negara lain di tataran internasional-khususnya negara yang meratifikasi konvensi CITES. Kategori perlindungan jenis hidupan liar sedapat mungkin mengacu atau merujuk pada norma dan ketentuan yang ada dalam konvensi CITES dan status konservasi spesies dan ekosistem yang ditetapkan oleh IUCN dalam daftar merah IUCN (IUCN Red List) untuk spesies dan ekosistem. Kesesuaian penetapan kriteria perlindungan ini dapat memudahkan aparat KLHK dalam melakukan pengawasan dan perlindungan, dan memudahkan lembaga penegak hukum untuk melakukan upaya proses penegakan hukum kejahatan perdagangan hidupan liar.

Bagian 3. Penutup

Sebagai salah satu negara yang memiliki keanekaragaman hayati terbesar ketiga di dunia, negara Indonesia memiliki tugas dan tanggung jawab yang besar untuk mempertahankan dan melindungi keanekaragaman hayati yang dimiliki. Tugas dan tanggung jawab ini harus tetap dilakukan ditengah upaya pemerintah meningkatkan pembangunan infrastruktur dan peningkatan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.

Keanekaragaman hayati yang ada dalam bentuk kawasan konservasi, keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar dan sumber daya genetik perlu mendapatkan jaminan dalam regulasi atau peraturan perundang-undangan baik di tataran undang-undang hingga peraturan daerah. Kelengkapan instrumen hukum dan kebijakan ini akan membuat lahirnya kepastian hukum dalam kegiatan perlindungan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati.

Instrumen hukum dan kebijakan ini tentunya juga harus memberikan jaminan kepastian atas hak akses dan hak kelola masyarakat adat dan tradisional dalam perlindungan dan pemanfaatan sumberdaya alam hayatinya. Jaminan ini sebagai wujud dari kehadiran negara di dalam memenuhi kebutuhan warga negaranya.

Disisi lain kelembagaan pemerintah di tingkat pusat hingga ke daerah serta tata kelolanya juga perlu mengalami perubahan mendasar/signifikan. Apa yang disebut dengan "Cara Baru Pengelolaan Kawasan Konservasi" oleh Dirjen KSDAE dapat berjalan efektif dengan peningkatan soft skill aparat kehutanan di tingkat tapak dan membangun pola kerjasama dengan masyarakat setempat secara setara dan akuntabel.

¹⁷ WCS, opacity. Hal. 35

POSITION PAPER

Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat



www.fkkm.org



@fkkm_id



@fkkm.id



CRITICAL ECOSYSTEM
PARTNERSHIP FUND

