

Institutional Arrangements *for Conservation Area Management*

Bentuk Kelembagaan *Untuk Pengelolaan Kawasan Konservasi*



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



WINROCK
INTERNATIONAL



**KEMENTERIAN
DALAM NEGERI**

Institutional Arrangements for Conservation Area Management

Bentuk Kelembagaan Untuk Pengelolaan Kawasan Konservasi

Writers / Penulis:

Asep Warlan Yusuf
Edi Purwanto
Petrus Gunarso
Alan F. Koropitan
Agustina Merdekawati
Taufik Tri Hermawan
M. Danang Anggoro

(Cover photo: Leo Wahyudi)

DISCLAIMER

This White Paper is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of Winrock International and do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government or Winrock International.



TABLE OF CONTENTS

Preface	I
Kata Pengantar	3
Executive Summary	5
Ringkasan Eksekutif	9
Summary of Proceedings of Expert Discussion	13
Resume Proses Diskusi Pakar	21
Expert : Institutional Aspects of Biodiversity Conservation: Review Paper 1 from an Administrative Law Perspective	29
Tulisan : Aspek Kelembagaan dalam Penyelenggaraan Konservasi Pakar 1 Keanekaragaman Hayati: Tinjauan dari Perspektif Hukum Administrasi	55
Expert : Enhancing Roles of Community in Conservation through Paper 2 Strengthening Village Natural Resource Governance	83
Tulisan : Meningkatkan Peran Masyarakat Dalam Konservasi: Pakar 2 Melalui Penguatan Penata Kelolaan SDA Desa	103
Expert : Roles of Non-Governmental Actors in Indonesian Paper 3 Conservation	123
Tulisan : Peran Aktor Non Pemerintah dalam Konservasi di Pakar 3 Indonesia	143
Expert : Coastal, Small Islands and Marine Conservation: Paper 4 Analyzing the Dynamic of Oceanography and its Relationship to Laws and Regulations	163
Tulisan : Konservasi Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan Laut di Pakar 4 Indonesia: Analisis Dinamika Oseanografi dan Kaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan	187
Expert : Legal-Based Marine Conservation for Effective Paper 5 Management and Fulfilment of International Conventions	211
Tulisan : Konservasi Laut Berbasis Legal Terhadap Efektivitas Pakar 5 Pengelolaan dan Pemenuhan Konvensi Internasional	237
Expert : Conservation Area Management in Indonesia: Lessons Paper 6 Learned and Future Challenges	263
Tulisan : Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Pakar 6 Pembelajaran dan Tantangan ke Depan	281
Glossary	301

PREFACE

Revisions to Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and ecosystems (Law No. 5/1990) are under discussion at the legislative and executive levels in Indonesia. This second White Paper focuses on “institutional arrangements for conservation area management.” We have gathered expert opinions on the matter. This discussion is part of a series, following on from Focus Group Discussion (FGD) I (White Paper I), which discussed Essential Ecosystem Areas (KEE). Expert opinions – integrated into scientific arguments – can serve as valuable input to Government bodies revising the current law. In discussion on revisions to Law No. 5/1990, a frequent issue that sparks debate is the institutional arrangement related to management of conservation areas. Conservation efforts intersect with different ecosystems, sectors and Ministries/Institutions. There is a great need for clarity in the relationship between Central and Regional Government authorities, land and sea ecosystem conservation, institutional management and relations with the private sector.

We hope the expert opinions in this second White Paper help to identify solutions to problems within conservation area management, both inside and outside the areas themselves.

Winrock International, through the Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI), supported by USAID in cooperation with the Government of Indonesia through the Directorate of Essential Ecosystem Management (BPPE), Ministry of Environment and Forestry (KLHK/MoEF), held a FGD on institutional arrangements for conservation areas. The event was held on February 2, 2017, and was attended by environmental experts, academics, government officials and environmental practitioners, among others.

The six arguments delivered here are presented by experts on law, marine issues, institutions, conservation and the environment. The speakers included Asep Warlan Yusuf, professor and legal expert from the University of Padjadjaran Bandung; M.S. Sembiring, Executive Director of the Biodiversity Foundation (KEHATI); Alan Frendy Koropitan, Associate Professor of Oceanography, Faculty of Fisheries and Marine Science at Bogor Agricultural University (IPB); and Agustina Merdekawati, lecturer in the Faculty of Law at the University of Gadjah Mada (UGM) in Yogyakarta. Most of those who contributed to this White Paper attended FGD 2.

Discussion on water area conservation is a prominent topic raised in the following pages. This is due to the existence of regulations on the draft revision of the Law No. 5/1990 that classify authority over water area conservation. This touches on the fundamental issue of the enactment of national and international laws on maritime affairs. Furthermore, conservation-related authority must address coordination across sectors (including central and regional bodies). The discussion also proposes arguments on how the Law No. 5/1990 strengthens coordination across sectors, instead of institutional arrangements, per se.

The expert papers included in this White Paper have been reviewed by their authors. We at ASLI hope they can provide a meaningful contribution to the revision process of the Law No. 5/1990.

Finally, we would like to thank the BPPE, the Working Group on Revision of Law No. 5/1990, MoEF Legal Bureau, USAID, Directorate General of Regional Development Ministry of Home Affairs as Winrock International key counterpart in Indonesia, the experts who contributed their ideas, the FGD participants and all others involved.

The Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI).

KATA PENGANTAR

Revisi UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU KSDAHE) yang selanjutnya disebut UU No. 5/1990 masih dalam proses diskusi di tingkat legislatif dan eksekutif di Indonesia. Jurnal Ilmiah kedua ini fokus pada “bentuk kelembagaan untuk pengelolaan kawasan konservasi.” Kami telah mengumpulkan pendapat para pakar tentang topik ini. Pembahasan ini merupakan bagian dari rangkaian diskusi dan kelanjutan dari Focus Group Discussion (FGD) I yang telah dikompilasi ke Jurnal Ilmiah I, yang membahas Kawasan Ekosistem Esensial (KEE). Pendapat pakar - yang diintegrasikan ke dalam argumentasi ilmiah selanjutnya dapat menjadi masukan berharga bagi Pemerintah yang merevisi undang-undang saat ini.

Dalam pembahasan revisi UU No. 5/1990, isu yang sering mengundang perdebatan adalah pengaturan kelembagaan terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi. Upaya konservasi beririsan dengan ekosistem, sektor dan Kementerian/Lembaga. Ada kebutuhan besar akan kejelasan dalam hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah, konservasi ekosistem darat dan laut, pengelolaan kelembagaan dan hubungan dengan sektor swasta.

Kami berharap dengan pendapat para pakar dalam Jurnal Ilmiah Kedua ini dapat membantu mengidentifikasi solusi terhadap isu pengelolaan kawasan konservasi, baik di dalam dan di luar kawasan.

Winrock International melalui program Aliansi Sawit Lestari Indonesia (ASLI) yang didukung USAID menjalin kerja sama dengan Pemerintah Indonesia melalui Direktorat Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial (BPPE) di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) memfasilitasi pembahasan ilmiah tentang kelembagaan untuk pengelolaan kawasan konservasi melalui FGD. Acara yang diselenggarakan pada 2 Februari 2017 dihadiri antara lain oleh para pakar lingkungan, akademisi, pejabat pemerintah dan para pegiat lingkungan.

Paparan ilmiah yang menghantar diskusi ini disampaikan oleh para ahli di bidang hukum, kelautan, kelembagaan, konservasi, lingkungan. Para pemakalah itu termasuk Asep Warlan Yusuf, profesor dan pakar hukum dari Universitas Padjajaran Bandung; M.S. Sembiring, Direktur Eksekutif Yayasan Kehati; Alan Frendy Koropitan, Associate Professor bidang Oseanografi, Jurusan Ilmu dan Teknologi Kelautan Insitut Pertanian Bogor

(IPB); dan, Agustina Merdekawati, dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Sebagian besar dari para pakar yang berkontribusi dalam Jurnal Ilmiah ini menghadiri FGD 2.

Pembahasan tentang kawasan perairan dan kelautan merupakan topik yang menonjol. Hal ini dikarenakan adanya peraturan dalam draf revisi UU No. 5/1990 yang mengklasifikasikan kewenangan atas konservasi kawasan perairan. Ini menyentuh isu mendasar tentang berlakunya peraturan perundangan nasional dan internasional mengenai urusan maritim. Selanjutnya, kewenangan konservasi harus melakukan koordinasi lintas sektor (termasuk lembaga pusat dan daerah). Diskusi tersebut juga mengusulkan argumen tentang bagaimana UU No. 5/1990 memperkuat koordinasi lintas sektor, bukan pengaturan kelembagaan, per se.

Makalah-makalah para pakar yang terdapat dalam Jurnal Ilmiah ini telah direview oleh para pakar. Kami dari ASLI berharap bahwa makalah tersebut dapat memberikan kontribusi yang berarti terhadap proses revisi UU No. 5/1990. Kami mengucapkan terima kasih kepada BPPE dan Kelompok Kerja Revisi UU No. 5/1990, Biro Hukum KLHK, USAID, Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri sebagai mitra kunci Winrock International di Indonesia, para peserta FGD dan semua pihak yang terkait lainnya.

Aliansi Sawit Lestari Indonesia (ASLI).

EXECUTIVE SUMMARY

Revisions to Law No. 5/1990 are ongoing, and aspects regarding the revision are being discussed by numerous stakeholders. One of these aspects is the institutional arrangement for conservation area management. To date, the Ministry of Environment and Forestry (MoEF) has been authorized and mandated by the Law No. 5/1990 to manage conservation areas. However, based on current discussions, the authority will be divided between two different authorities:

1. Land conservation affairs and the enactment and implementation of policies on biological natural resources, non-biological natural resources (land, water and air) and unique biodiversity (genetic resources) will fall under the authority of the Ministry of Environment and Forestry.
2. Marine conservation – including inland, coastal and small islands zones – will fall under the Ministry for Maritime Affairs and Fisheries.

A major focus of the discussion on the revision of Law No. 5/1990 is the “ecosystem approach,” which includes community roles alongside institutional roles. The areas of authority in this aspect, and how authorities will coordinate among stakeholders, remains to be seen.

Winrock International, through the USAID-supported Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI) project, in cooperation with the Government of Indonesia through the Ministry of Environment and Forestry’s Essential Ecosystem Management Directorate (BPPE), Legal Bureau and also the Working Group on the Revision of Law No. 5/1990 invited 6 experts to write papers on institutional arrangements for conservation area management.

Expert Opinions

Three of six experts – Asep Warlan Yusuf (Faculty of Law, Catholic University of Parahyangan), Alan Frendy Koropitan (Faculty of Fisheries and Marine Science, Bogor Agriculture Institute) and Agustina Merdekawati (legal expert from Gadjah Mada University in Yogyakarta) – gave their presentations during FGD 2 on February 2, 2017.

Asep Warlan Yusuf presented his paper titled “Institutional Aspects on Biodiversity Conservation: Review from an Administrative Law Perspective,” arguing that the draft revision of Law No. 5/1990 has a functional, not structural, approach. He identifies 13 actors involved in conservation in the draft that must coordinate with each other. His paper states that conservation institutions should have character, commitment, orientation and the impetus to do numerous activities (at a high level) in conservation management. Furthermore, he suggests that conservation institutional arrangements must have nine (9) characteristics e.g. (1) attributive authority (2) authority in policies and coordination (3) membership based on expertise with multiple stakeholder inputs (4) adequate budget (5) authority in the integrated licensing system (6) ability to communicate, coordinate, cooperate, develop partnerships and synergize with other institutions (7) conduct evaluation of laws and regulations both national and sub-national (8) power to decentralize (to give control to local governments) (9) form a new entity that reports directly to the President. He also emphasizes the definition of legal subjects, including duties and obligations, should be harmonized with the prevailing laws and regulation.

Alan Frendy Koropitan, presented his paper on “Coastal, Small Islands and Marine Conservation: Analyzing the Dynamic of Oceanography and its Relationship to Laws and Regulations.” He paints a picture of the situation in Indonesia and cites examples of marine conservation management in Japan and the Philippines, especially as it relates to fisheries and community involvement. He argues that conservation in Indonesia cannot be strictly by either a top-down or a cooperative (co-management). He suggests that marine conservation in Indonesia can use a top-down approach, but supports co-management in some cases, particularly in the open seas. He goes into significant detail on marine conservation as it relates to oceanography dynamics, the background of coastal communities and their livelihood, and how they intertwine.

Agustina Merdekawati presented her paper – “Legal-Based Marine Conservation for Effective Management and Fulfillment of International Conventions.” She points out that Indonesia has ratified the United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) but does not enforce the territorial water conventions in the revision draft of Law No. 5/1990. Merdekawati wants revision of Law No. 5/1990 to ensure Indonesia fulfills the international obligations it has already committed to and to strengthen institutional roles by optimizing existing bodies, each with clear duties and authority.

Petrus Gunarso, from the Expert Board of the Forestry Alumni Association of Indonesia or *Dewan Pakar Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia/PERSAKI* and Vice Chairman of the Indonesia Forester Collaboration Forum or *Forum Kolaborasi Rimbawan Indonesia/FKRI*, contributed his paper titled “Roles of Non-Governmental Actors in Indonesian Conservation.” The paper offers his views and personal experiences from his many roles in conservation initiatives in government, inter-governmental organizations, NGOs and recently the private sector. Gunarso says conservation should be understood as a service to future generations, and therefore, should be managed sustainably. He says that with a number of international conservation NGOs working in Indonesia, the Government should regulate and drive its activities towards ensuring that Indonesian people are the main beneficiaries of this work. He also argues that the revision of Law No. 5/1990 should both increase and regulate the budget for conservation.

Edi Purwanto, the Director of Tropenbos Indonesia/TBI and Operation of Integrated Wallacea/OPT) contributed a paper titled “Improve the Communities’ Role in Conservation through Strengthening Villages’ Natural Resources Governance.” His paper explains that strengthening Villages’ natural resources governance is an effective approach for mainstreaming genetic and species conservation. He argues that the success of conservation efforts is closely related to the quality of villages’ natural resources governance.

Taufik Tri Hermawan and M. Danang Anggoro, lecturers from Gadjah Mada University in Yogyakarta, contributed their paper – “Conservation Area Management in Indonesia: Lessons Learned and Future Challenges.” They portray conservation management in Indonesia as a dynamic process and describe how there are many challenges from decentralization and collaboration to the capacity and authority to act. Hermawan and Anggoro argue that conservation areas should not be treated as “empty spaces” without any awareness or involvement in wider factors; especially ecological and social. The relation, interaction and interdependence of conservation areas are key elements to ensure they do not only constitute a space but also a system that is always integrated.

Before the academic papers, also included in this White Paper is a brief summary of the Focus Group Discussion on Institutional Arrangement for Conservation Areas.

Revisi UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (UU No 5/1990) masih berlangsung saat ini dan berbagai aspek mengenai revisi ini menjadi bahan diskusi berbagai pihak. Salah satu aspeknya adalah mengenai kelembagaan yang mengelola konservasi. Sampai dengan sekarang, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) adalah lembaga yang diberi kewenangan dalam urusan konservasi oleh UU No. 5/1990. Namun, dalam proses revisi UU No. 5/1990 saat ini sedang dibahas pembagian kewenangan konservasi menjadi 2, yakni:

1. Urusan penyelenggaraan konservasi di darat, dan penetapan serta pelaksanaan kebijakan sumber daya alam hayati, sumber daya alam non-biologis (darat, air dan udara) dan keanekaragaman hayati unik (sumber daya genetik) akan berada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
2. Urusan penyelenggaraan konservasi di perairan termasuk perairan pedalaman serta pesisir dan pulau-pulau kecil akan berada di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Fokus utama pembahasan revisi UU No. 5/1990 adalah “pendekatan ekosistem” yang mencakup peran masyarakat disamping peran lembaga. Kawasan yang menjadi kewenangan dalam aspek ini dan bagaimana pihak berwenang ini berkoordinasi dengan berbagai pihak, tetap harus diperhatikan.

Winrock International, dengan dukungan USAID-proyek Aliansi Sawit Lestari Indonesia, bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial (BPÉE), Biro Hukum dan Kelompok Kerja Revisi UU No. 5/1990 mengundang 6 pakar untuk menuliskan makalah ilmiah mengenai kelembagaan pengelolaan konservasi.

Opini Para Pakar

Tiga dari enam pakar - Asep Warlan Yusuf (Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan), Alan Frendy Koropitan (Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor) dan Agustina Merdekawati (ahli hukum dari Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta) - menyampaikan presentasi mereka dalam FGD 2 pada tanggal 2 Februari 2017.

Asep Warlan Yusuf memberikan presentasi dari makalah ilmiahnya yang berjudul “Aspek Kelembagaan dalam Konservasi Keanekaragaman Hayati: Tinjauan dari Perspektif Hukum Administrasi,” memberikan paparan bahwa draf revisi UU No. 5/1990 menggunakan pendekatan fungsional, bukan pendekatan struktural. Beliau mengidentifikasi 13 aktor yang terlibat dalam konservasi di dalam draf revisi UU No. 5/1990 tersebut yang harus saling berkoordinasi satu sama lainnya. Makalah ilmiahnya menyatakan bahwa institusi konservasi harus mempunyai karakter, komitmen, orientasi dan dorongan untuk dapat melakukan berbagai kegiatan dalam pengelolaan konservasi. Selanjutnya, disarankan bahwa institusi konservasi harus memiliki 9 karakter yaitu: (1) mempunyai kewenangan atributif (2) kewenangan dalam kebijakan dan koordinasi (3) keanggotaan yang berbasis keahlian dan multi-pihak (4) anggaran yang memadai (5) kewenangan dalam sistem perizinan yang terintegrasi (6) mampu berkomunikasi, koordinasi, kerjasama, kemitraan dan sinergi dengan institusi lainnya (7) evaluasi peraturan perundangan baik pusat maupun daerah (8) kewenangan rentang kendali ke daerah (9) badan baru di bawah dan bertanggung jawab langsung ke Presiden. Makalah ilmiah ini juga memberikan penekanan pada definisi hukum, termasuk tugas dan kewajiban yang harus diharmonisasikan dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Alan Frendy Koropitan, mempresentasikan makalahnya yang berjudul “Konservasi Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan Laut di Indonesia: Analisis Dinamika Oseanografi dan Kaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan.” Makalah tersebut menggambarkan situasi di Indonesia dan memberikan contoh pengelolaan konservasi laut di negara lain seperti Jepang dan Filipina terutama yang berkaitan dengan keterlibatan perikanan dan masyarakat. Penulis berpendapat bahwa konservasi di Indonesia dapat dilakukan dengan pendekatan, *top-down* atau *co-management*. Beliau menyarankan bahwa konservasi laut di Indonesia dapat menggunakan pendekatan *top-down*, hal ini penting, tetapi *co-management* harus dipertimbangkan, terutama di laut lepas. Selanjutnya, konservasi laut juga harus memperhitungkan elemen lainnya seperti dinamika oseanografi,

latar belakang masyarakat pesisir dan penghidupan mereka, dan bagaimana keduanya saling berkaitan.

Selanjutnya, Agustina Merdekawati, mempresentasikan makalahnya yang berjudul “Konservasi Laut Berbasis Legal Terhadap Efektivitas Pengelolaan dan Pemenuhan Konvensi Internasional.” Penulis memaparkan bahwa Indonesia telah meratifikasi *United Nation Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), tetapi belum menerapkan definisi teritorial perairan di dalam revisi draf tersebut. Penulis berharap bahwa revisi UU No. 5/1990 ini memastikan bahwa Indonesia memenuhi kewajiban internasional yang telah dijanjikannya dan memperkuat peran kelembagaan dengan optimalisasi kelembagaan yang ada, dengan tugas dan kewenangan yang jelas.

Petrus Gunarso, Dewan Pakar Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia/PERSAKI dan Wakil Ketua Forum Kolaborasi Rimbawan Indonesia/FKRI memberikan kontribusi melalui makalah ilmiah yang berjudul Peran Aktor Pemerintah dalam Konservasi di Indonesia. Makalah ini memaparkan pandangan dan pengalaman pribadi dalam berbagai perannya di konservasi (dalam pemerintahan, organisasi inter-pemerintah, LSM dan saat ini di sektor swasta). Penulis berpendapat bahwa konservasi harus dimengerti sebagai tabungan untuk generasi masa datang dan karena itu, konservasi harus dikelola secara lestari. Dengan adanya berbagai LSM konservasi internasional yang bekerja di Indonesia, Pemerintah seharusnya mengatur dan memberikan arah terhadap kegiatan untuk menjamin bahwa kepentingan masyarakat Indonesia adalah penerima manfaat utama. Draft revisi UU No. 5/1990 ini juga harus meningkatkan anggaran konservasi dan mengatur mengenai anggaran konservasi.

Edi Purwanto (Direktur Tropenbos Indonesia/TBI dan Operation of Integrated Wallacea/OPT) menulis makalah dengan judul “Meningkatkan Peran Masyarakat dalam Konservasi Melalui Penguatan Penata Kelolaan Sumber Daya Alam Desa.” Makalahnya menjelaskan bahwa penguatan tata kelola sumber daya alam Desa merupakan pendekatan yang efektif untuk mengarusutamakan konservasi genetika dan spesies. Penulis berpendapat bahwa kesuksesan dari upaya konservasi erat hubungannya dengan kualitas tata kelola sumber daya alam Desa.

Taufik Tri Hermawan dan M. Danan Anggoro (Universitas Gadjah Mada) memberikan kontribusi melalui makalah berjudul “Pengelolaan Konservasi di Indonesia: Pembelajaran dan Tantangan kedepan.” Makalahnya memaparkan bahwa pengelolaan konservasi di Indonesia merupakan proses dinamis dan banyak tantangan dalam pengelolaan konservasi

dari masalah desentralisasi, kolaborasi dalam pengelolaan konservasi dan kapasitas pengelolaan konservasi. Penulis berpendapat bahwa konservasi tidak hanya dilakukan sebagai ruang kosong tanpa kesadaran atau keterlibatan faktor yang lebih luas terutama hubungan ekologi dan sosial. Hubungan, interaksi dan interpendensi merupakan kunci bahwa konservasi bukan hanya ruang kosong tetapi juga suatu sistem dimana sistem ini terintegrasi.

Jurnal ilmiah ini juga memuat ringkasan dari *Focus Group Discussion* (FGD) mengenai kelembagaan konservasi.

SUMMARY PROCEEDING OF EXPERT DISCUSSION

“INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR CONSERVATION AREA MANAGEMENT”

Ir. Haryanto R. Putro, MS.

Introduction

On February 2, 2017, ASLI convened experts for a discussion on institutional arrangements for conservation area management. The aim of the Focus Group Discussion (FGD) was to deliberate on institutional arrangements for conservation in the format of scientific and academic papers to, in turn, create detailed written opinions to inform political dialogue on the revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990), which is currently under discussion in the House of Representatives (DPR). The experts attending the discussion were Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., LL.M., Alan Frendy Koropitan, Ph.D., Agustina Merdekawati, S.H., LL.M., M.S. Sembiring. This White Paper expresses the ideas of those experts, focusing on their points in the context of policy, law and regulation. This follows FGD I, presented in the first White Paper.

Fundamental Questions

There were some fundamental questions to start off the discussion, namely: (1) who will be responsible for and principally in charge of managing conservation areas? Institutional topics in Indonesia are very complex and issues like conservation area management tie into numerous authorities – hence, the draft revision of Law No. 5/1990, which tries separate responsibility among government institutions and our second fundamental question; (2) how would those institutions coordinate?

Ideas Presented by the Experts

At the FGD, experts presented arguments and papers on institutional issues with conservation area management, informed by their varying fields of expertise. The topics presented by those experts are listed in Table I below:

Table. 1 Expert and Topic

Name	Topic
Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, SH., LLM	Administrative framework to observe institutional relationships in the implementation of natural resources conservation.
Dr. Edi Purwanto	Roles of Institution at the community level in conservation management effort.
Alan Frendy Koropitan, Ph.D.	Effective institutional relations and formats in sea/ marine conservation management.
Agustina Merdekawati, SH, LLM	Legal-based marine conservation argument on the effectiveness of management and compliance with international conventions.
Petrus Gunarso	Role of non-governmental organizations (private and NGOs) in conservation efforts within Indonesia and how they can be improved.
Taufik Tri Hermawan & M. Danang Anggoro	Institutional Arrangement for Conservation Area Management: Learning from theory and successes of field implementation.

Institutional Arrangements for Conservation Area Management

Despite the absence of explicit discussion of the ecosystem-based approach in natural resources management during this FGD, this approach was used as a reference point during the discussion. The experts recognized that the ecosystem-based approach has been the major discourse informing conservation area management for

the past 15 years.¹ The tools and mechanisms of the ecosystem-based approach are²:

1. Educated community members who are aware of the concept of ecosystem;
2. Use of adaptive management practices;
3. Well-run partnerships and cooperation of institutional management (across all sectors);
4. Presence of geographic information system (GIS) data;

¹ An Ecosystems Approach to Natural Resources Management, Thomas G. Barnes, Kentucky University (<http://www2.ca.uky.edu/agcomm/pubs/for/for75/for75.pdf>)

² Ibid, page 8

5. Complete, valid and updated inventory of species distribution;
 6. Incentives for conservation given to land owner;
 7. Zonation and planning completed on a landscape scale;
 8. Compensation for privately-owned land dedicated to conservation (i.e land trust)
- There have been calls for an ecosystem approach-based management paradigm to take precedence over “micro” views on conservation (Putro, 2016),³ a call that resonated at the FGD. Haryanto Putro’s analysis of current conservation management is detailed in Table 2 below. He emphasized that conservation area management requires a “paradigm shift,” and this argument generally informed the expert papers presented in this White Paper.

Table 2. Paradigm Shift in Ecosystem Approach-based Conservation Area Management

Comparison Criteria	Current Conservation Area Management	Ecosystem-Based Conservation Area Management
Primary concern	Focused on biodiversity sustainability in a conservation area	Focused on biodiversity sustainability in an area as part of landscape
Tangibility of goal	LOW – focused on intangible ecosystem services, such as tourism, to support conservation	LOW – equality and sustainability, focused on comprehensive ecosystem services
Resources management target	Combining environment and social targets for area conservation objectives	Building agreement with stakeholders to optimize the role of conservation areas in the wider landscape
Decision control of resources management	Commonly remains centralized despite the progress of ‘semi-decentralization’	Decentralized down to the appropriate lowest level of authority/government
Hierarchy	Quite open – we manage, you participate	Social learning concept – we learn together

³ Paper presented in the workshop on Paradigm Shift in Conservation Area Management in Sustainable Landscape Management Framework. Bogor

Spatial scale	Mainly on the ground level	Combining ground level interconnection with elements of a larger landscape
Knowledge basis	Expert knowledge, supported by wider input of stakeholders	More balanced use of knowledge, innovation and scientific practices with local knowledge and input across disciplines
Sectoral approach	Extensive, and focused on the conservation area	Across sectors, and focused on the landscape
Assumptions	Adaptive management but within the assigned parameters	Requiring knowledge of leverage and anticipating changing dynamics
Relevant tool	Conservation ethics and practices in the forestry sector	Not available yet, must be examined in practice first to identify the relevant tools for its implementation

Sources: Haryanto R. Putro (2016)

With such a shift and to help ease analysis on institutional arrangements, conservation areas are regarded in the following perspectives:

- a. From a spatial viewpoint: a conservation area is part of a spatial region with an important function in biodiversity conservation, and the function should be maintained regardless of ownership.
- b. From an ecological viewpoint: a conservation area is an area where the ecosystem and ecological processes are protected and preserved to prevent degradation that

disrupts its main function as a center of biodiversity and producer of ecosystem services.

- c. From a social viewpoint: conservation areas are part of the daily lives of communities that live in the zones and surrounding areas. A new approach is expected to give optimal benefit to local/customary community welfare in the wider context of freedom to pursue their cultural heritage, namely: security, staple foods for decent living, health, good social relationships, and the latitude for responsible expression of local concerns.

In the wider meaning of social context, a conservation area is the life support system and ecosystem services provider on a landscape scale, important for social justice stability across generations. This must not be overlooked for the sake of a group of people's current vested interests. In the context of public meaning, a conservation area is part of each generation's natural inheritance and should be maintained in perpetuity.

The FGD's central focus is the institutional arrangement for conservation area management. In this context, a "conservation area" is considered the most important legal instrument to achieve the goal of biodiversity conservation. In the discussion, experts came up with two options related to the arrangement of institutions for conservation management, namely (1) establishing a state auxiliary institution under the President that is responsible for coordination of conservation management; (2) not to establish a new institution but rather give more specific authority to current government institutions.

According to the ideas proposed by the experts at FGD 2, an FGD on future conservation area construction should respond to institutional arrangement issues, particularly with the revision of Law No. 5/1990 under discussion. Those issues/points are;

1. Conservation areas are deemed important parts of the existing spatial planning institution in Indonesia, for both land and water, at national, provincial, and district levels (Law No. 26/2007 on Spatial Planning (Law No. 26/2007)) as well as at the village level (Law No. 6/2014 on Village (Law No. 6/2014)), regardless of administrative borders. Conservation areas can consist of a great variety of ecosystem types, including both land and water. In spatial planning institutions, conservation areas should automatically be designated as protected areas at all administrative levels. Such emphasis should be added into the revision of Law No. 5/1990. In addition, a prohibition on changing the function of a conservation area should be instituted. The spatial planning institution must be empowered to accommodate zone regulations on protected areas within the conservation area. At the village level, the regulations should be endorsed on the basis of a participative agreement process with the community, including regulations on cooperation across villages.
2. Conservation area management should be based on performance achievement through appropriate planning mechanisms. Performance standards of conservation

area management should be designated as a legal instrument so conservation area management is in line with the local context. From an institutional perspective, conservation area management institutions should be able to elaborate sectoral policy as required by the standard of area management performance. this requires the establishment of a management institution that should be strictly separate from policy-making institutions and has autonomy in management decision-making in compliance with the existing laws and regulations.

3. Conservation area management institutions should be responsible for conservation performance on an ecoregional scale that ensures the connectivity of conservation area networks. This also ensures the realization of Essential Ecosystem Areas' (KEE) role in landscape and ecoregion-scale conservation performance, including some aspects of protection, life support systems, species diversity preservation and utilization of all elements of biodiversity. Institutions at the ecoregional level should be responsible to the President and/or Ministry/ Institution with attributive authority on biodiversity conservation. The revision of

the Law No. 5/1990 has become the largest momentum-builder for integrating the purposes of biodiversity conservation through institutions that have the capacity to specify the state ownership of forest, land, and water for the optimum welfare of people across generations.

4. The discourse on a professional management institution has been ongoing for many years. However, this discussion has been undermined by laws and regulations on state institutions. The ideal construction to support the achievement of national biodiversity conservation goals requires institutional reform that should be considered an integral part of environmental management implementation as mandated by on Environmental Protection and Management (Law No. 32/2009).
5. Stakeholders, including the private sector, NGOs, and communities, should have adequate space to have direct participation in the protection of life support systems, species and genetic diversity preservation and sustainable utilization of the resource. In the context of sustainable utilization, benefit-sharing mechanisms should be regulated strictly, particularly when they concern traditional wisdom and community rights. Any form of

utilization of natural resources and environmental services within the conservation area should be developed through a public-private partnership mechanism that involves local community and/or surrounding communities. Local communities should become the major beneficiaries in conservation area management.

6. The framework of diversity conservation institutional arrangements is related to human value systems and intrinsic values of biodiversity. Thus, science-based positivism approaches alone will not succeed. This means biodiversity conservation must be based on the ecosystem-based

paradigm and nested approach to sustainable development in which ecological conservation serves as a house of social and economic preservation, and social preservation as a house for economic preservation. This is synthesized by Putro (2016) in an eco-spiritual approach to accommodate those various concepts as presented in the Figure 1 (below).

7. Based on the approach illustrated in Figure 1, conservation area management needs support from mainstream initiatives to change human value systems so they comply with the sustainable development principles that are based on the living network (*jejaring kehidupan*) (Capra, 1997).⁴

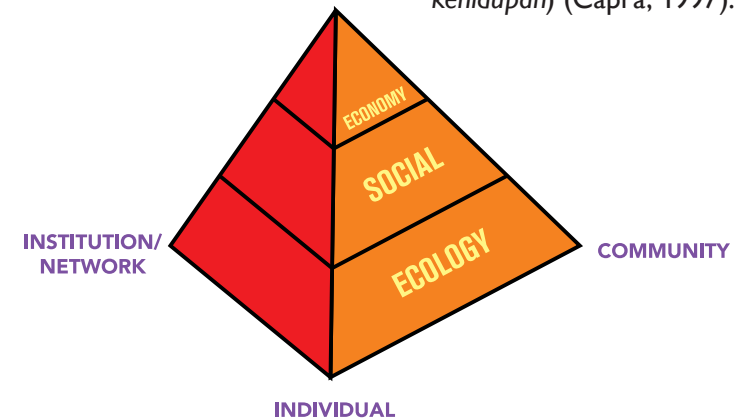


Figure 1. Framework of Eco-Spiritualism Approach in the institutional arrangement of biodiversity conservation (Putro, 2016).

4 **Capra, F. (1997).** The Web of Life: A New Synthesis of Mind and Matter (Translated 2001: Life Network – New Vision of Epistemology and Life. Fajar Pustaka Baru, Yogyakarta).

“KELEMBAGAAN DALAM PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI”

Ir. Haryanto R. Putro, MS.

Pendahuluan

Pada tanggal 2 Februari 2017 telah diselenggarakan diskusi para pakar terkait dengan aspek kelembagaan dalam pengelolaan kawasan konservasi. Tujuan kegiatan ini dalam rangka mendapatkan penjelasan dari para pakar dalam bentuk tulisan ilmiah dan dapat menjadi masukan tertulis yang detail untuk menginformasikan adanya dialog politik terhadap proses penyusunan revisi Undang-Undang No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) yang saat ini sedang dalam proses diskusi di DPR. Para pakar yang hadir dalam diskusi tersebut adalah Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., LL.M., Alan Frendy Koropitan, Ph.D., Agustina Merdekawati, S.H., LL.M., M.S. Sembiring. Tulisan ini merupakan ringkasan proses diskusi tersebut. Jurnal ilmiah ini menggambarkan ide para pakar yang berfokus pada poin-poin dalam konteks kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Pertanyaan Mendasar

Dalam diskusi ini, pertanyaan mendasar yang menjadi titik tolak diskusi, yaitu: (1) siapa yang akan menjadi penanggung jawab utama dan memiliki otoritas dalam pengelolaan kawasan konservasi? Topik kelembagaan di Indonesia sangat kompleks dan isu pengelolaan kawasan konservasi erat hubungannya dengan berbagai pihak yang berwenang, karenanya dalam draf revisi UU No. 5/1990, kewenangan konservasi dipisahkan ke dalam kewenangan beberapa lembaga pemerintah dan pertanyaan fundamental lainnya adalah (2) bagaimana pola koordinasi yang akan dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut.

Pokok Pikiran Para Pakar

Dalam diskusi FGD, para pakar memberikan pendapatnya dan makalah mengenai pengelolaan diinformasikan dengan berbagai bidang keahliannya. Selanjutnya pokok pikiran para pakar tersebut disajikan dalam Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Pakar dan Pokok Pikiran yang disajikan

Nama	Topik
Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, SH., LLM	Kerangka administrasi untuk melihat hubungan kelembagaan dalam pelaksanaan konservasi SDA
Dr. Edi Purwanto	Peran Kelembagaan di tingkat masyarakat dalam upaya pengelolaan konservasi
Alan Frendy Koropitan, Ph.D.	Pola hubungan dan bentuk relasi kelembagaan yang efektif dalam pengelolaan konservasi laut
Agustina Merdekawati, SH, LLM	Konservasi laut berbasis legal terhadap efektivitas pengelolaan dan pemenuhan konvensi internasional
Petrus Gunarso	Peran aktor Non-Pemerintah (swasta dan LSM) dalam upaya konservasi.
Taufik Tri Hermawan	Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Konservasi; Belajar dari teori dan sukses implementasi lapangan

Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Konservasi

Walaupun tidak dibahas secara eksplisit dalam diskusi ini mengenai pendekatan berbasis ekosistem dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) selama FGD berlangsung, akan tetapi pendekatan ini digunakan sebagai acuan dalam diskusi. Para pakar mengenal adanya pendekatan berbasis ekosistem yang telah diwacanakan dalam pengelolaan

kawasan konservasi sejak 15 tahun terakhir.⁵ Alat dan mekanisme yang bisa digunakan untuk mencapai pendekatan berbasis ekosistem adalah⁶:

1. Masyarakat yang telah sadar dan mendapatkan edukasi yang layak;
2. Menggunakan pengelolaan yang adaptif;
3. Kemitraan dan kerja sama atas pengelolaan yang berjalan baik (antar semua aktor);

⁵ An Ecosystems Approach to Natural Resources Management, Thomas G. Barnes, Kentucky University (<http://www2.ca.uky.edu/agcomm/pubs/for/for75/for75.pdf>)

⁶ Ibid, hal 8

4. Data dan Informasi terkait geografis (GIS);
 5. Inventarisasi yang lengkap, valid dan mutakhir terkait dengan sebaran spesies;
 6. Insentif bagi pemilik lahan;
 7. Zonasi dan perencanaan pada skala lanskap;
 8. Kompensasi pembelian lahan privat untuk keperluan konservasi (*land trust*)
- Adanya kebutuhan untuk paradigma pengelolaan kawasan konservasi berbasis pendekatan ekosistem untuk lebih diutamakan daripada pandangan sempit dalam konservasi,⁷ merupakan suara yang dikemukakan dalam FGD. Analisa Penulis mengenai situasi pengelolaan kawasan konservasi saat ini disajikan pada **Tabel 2** di bawah ini. Penulis menekankan bahwa pengelolaan kawasan konservasi memerlukan “pergeseran paradigma” dan argumen ini secara umum disampaikan pakar dalam Jurnal Ilmiah ini.

Tabel 2. Pergeseran Paradigma Pengelolaan Kawasan Konservasi berbasis Pendekatan Ekosistem

Kriteria Perbandingan	Pengelolaan Kk Kini	Pengelolaan Kk Berbasis Ekosistem
Kepedulian Utama (<i>primary concern</i>)	Berorientasi pada kelestarian Keanekaragaman hayati di dalam kawasan konservasi	Berorientasi pada kelestarian keanekaragaman hayati di dalam kawasan sebagai bagian dari lansekap
Kesenyataan Tujuan (<i>tangibility of goal</i>)	RENDAH – fokus pada jasa ekosistem yang bersifat <i>intangible</i>	RENDAH – kesetaraan dan keberlanjutan, fokus pada jasa ekosistem secara menyeluruh
Sasaran pengelolaan sumberdaya	Menggabungkan sasaran lingkungan dan sosial untuk tujuan konservasi kawasan	Membangun kesepakatan peran dengan para pihak untuk mengoptimalkan peran KK dalam lansekap

⁷ Makalah, disajikan dalam workshop Pergeseran Paradigma Pengelolaan Kawasan Konservasi dalam Kerangka Pengelolaan Lansekap Berkelanjutan. Bogor,

Kendali keputusan manajemen sumberdaya	Umumnya masih tersentralisasi, walaupun “semi desentralisasi” telah berkembang	Didesentralisasikan pada level terbawah yang sesuai
Hirarki	Sedikit terbuka – kami mengelola anda berpartisipasi	Konsep pembelajaran sosial – kita belajar bersama
Skala spasial	Utamanya pada tingkat tapak dengan pertimbangan eksternalitas	Menggabungkan keterkaitan tapak dengan skala lansekap yang lebih luas
Basis Pengetahuan	Pengetahuan pakar, didukung dengan asupan pemangku kepentingan yang lebih luas	Penggunaan yang lebih seimbang antara pengetahuan, inovasi dan praktek ilmiah dengan pengetahuan asli dan lokal – lintas disiplin
Pendekatan sektoral	Luas terfokus pada KK	Lintas sektor terfokus pada lansekap
Asumsi	Manajemen adaptif namun dalam batas yang ditetapkan	Membutuhkan pengetahuan atas daya lenting dan antisipasi dinamika perubahan
Alat terkait	Etika dan praktek konservasi di sektor kehutanan	Belum tersedia, membutuhkan uji praktis di lapangan lebih dahulu untuk mengidentifikasi <i>tools</i> terkait untuk implementasinya.

Sumber: Haryanto R. Putro (2016)

Dengan pergeseran tersebut dan untuk memudahkan analisis kelembagaan pengelolaan kawasan konservasi dapat dipandang dalam perspektif sebagai berikut:

- a. Dari sisi keruangan: kawasan konservasi merupakan bagian dari ruang wilayah yang
- b. Dari sisi ekologi: kawasan konservasi merupakan wilayah yang ekosistem dan proses-

memiliki fungsi penting dalam konservasi keanekaragaman hayati dan harus dipertahankan fungsinya tanpa memandang kepemilikannya.

proses ekologi didalamnya dilindungi dan dipertahankan agar tidak mengalami degradasi yang mengganggu fungsi utamanya sebagai pusat keanekaragaman hayati dan penyedia jasa lingkungan.

- c. Dari Sosial: kawasan konservasi merupakan bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat di dalam dan sekitarnya, sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat lokal/adat dalam makna luas, yaitu: keamanan, kebutuhan pokok untuk hidup layak, kesehatan, relasi sosial yang baik dan kebebasan dalam mengekspresikan jati dirinya secara bertanggung-gugat. Dalam makna sosial yang lebih luas, kawasan konservasi merupakan sistem penyangga kehidupan dan penyedia jasa lingkungan skala lansekap yang penting untuk menjaga stabilitas kehidupan dan keadilan sosial secara lintas generasi yang seyogyanya tidak bisa dikalahkan untuk kepentingan kelompok/golongan pada saat ini. Dalam makna sosial umum (publik), kawasan konservasi merupakan bagian dari tapak warisan alam yang layak dipertahankan keberadaannya secara jangka panjang.

Gagasan sentral FGD adalah kelembagaan pengelolaan kawasan konservasi. Dalam konteks ini “kawasan konservasi” dipandang sebagai instrumen legal yang paling penting dalam mencapai tujuan konservasi keanekaragaman hayati. Dalam diskusi ini para pakar memberikan dua (2) opsi terkait dengan kelembagaan pengelolaan konservasi, yaitu (1) membentuk lembaga baru di bawah Presiden (*state auxiliary institution*) yang melakukan koordinasi terkait dengan pengelolaan konservasi (2) tidak membentuk lembaga baru, dengan lebih mendetailkan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga pemerintah yang ada saat ini.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran yang disajikan oleh pakar, diskusi dalam FGD dan konstruksi kawasan konservasi masa depan, isu kelembagaan yang patut direspon dalam perubahan UU No. 5/1990 adalah:

1. Kawasan Konservasi merupakan bagian penting dalam kelembagaan penataan ruang yang sudah ada di Indonesia, baik daratan maupun perairan, pada skala nasional, provinsi dan kabupaten (UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26/2007)) maupun pada tingkat Desa (UU No. 6/2014 tentang Desa (UU No. 6/2014)) tanpa memandang batas wilayah administratif. Kawasan

konservasi dapat terdiri dari berbagai tipe ekosistem, baik darat dan air. Dalam tata kelembagaan penataan ruang tersebut, kawasan konservasi secara otomatis harus ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam seluruh tingkatan wilayah. Penekanan mengenai hal ini dalam perubahan UU No. 5/1990 perlu ditambahkan dengan larangan untuk mengubah fungsi kawasan konservasi. Kelembagaan penataan ruang patut didorong untuk mewadahi regulasi zona (*zone regulation*) pada kawasan lindung di dalam kawasan konservasi. Pada tingkat desa, regulasi tersebut didorong berdasarkan kesepakatan dengan masyarakat melalui proses partisipatif, termasuk pengaturan kerjasama lintas desa.

2. Pengelolaan kawasan konservasi harus didasarkan pada pencapaian kinerja yang diharapkan melalui mekanisme perencanaan pengelolaan kawasan konservasi yang benar. Standar kinerja pengelolaan kawasan konservasi harus ditetapkan sebagai instrumen legal agar pengelolaan kawasan konservasi sesuai dengan konteks lokalnya. Dalam perspektif kelembagaan, lembaga kelola kawasan konservasi harus mampu menjabarkan kebijakan

sektoral sesuai standar kinerja pengelolaan kawasan yang ditetapkan. Hal ini menuntut dibentuknya lembaga kelola yang dipisahkan secara tegas dari lembaga penetapan kebijakan dan memiliki otonomi pengambilan keputusan manajemen sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Lembaga kelola kawasan konservasi semestinya bertanggungjawab kepada lembaga yang diberi kewenangan untuk mempertanggungjawabkan kinerja konservasi pada skala ekoregion yang bekerja untuk menjamin konektivitas antar kawasan konservasi (*conservation area network*) dan menjamin terwujudnya peran Kawasan Ekosistem Esensial (KEE) dalam kinerja konservasi skala lanskap dan ekoregion, baik aspek perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman spesies dan pemanfaatan semua unsur keanekaragaman hayati. Institusi pada tingkat ekoregion bertanggungjawab langsung kepada Presiden dan/atau Kementerian/Lembaga yang diberi kewenangan atributif di bidang konservasi keanekaragaman hayati. Perubahan UU No. 5/1990 menjadi momentum terbesar yang mestinya mengintegrasikan tujuan konservasi

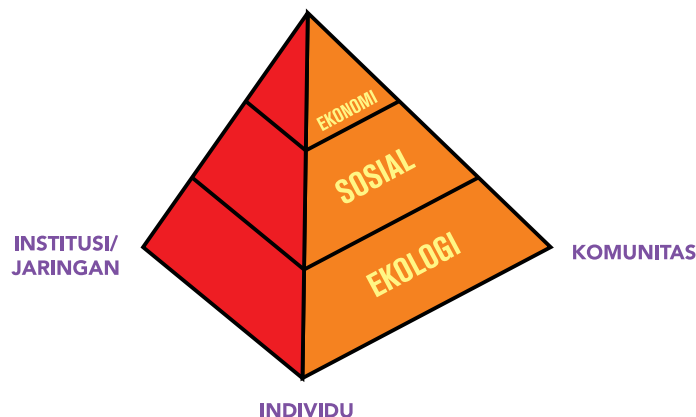
keanekaragaman hayati melalui kelembagaan yang memiliki kapasitas untuk menjabarkan secara tepat penguasaan negara atas hutan, tanah dan air untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat secara lintas generasi.

4. Wacana mengenai lembaga kelola yang profesional telah mengemuka cukup lama, namun terbentur dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga negara. Konstruksi ideal yang disintesis untuk menopang tercapainya tujuan konservasi keanekaragaman hayati nasional membutuhkan reformasi kelembagaan yang patut dipertimbangkan sebagai bagian integral implementasi pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimandatkan dalam UU No. 32 /2009.
5. Para pihak, baik swasta, LSM maupun masyarakat, harus diberi ruang yang memadai untuk berperan langsung dalam perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman spesies dan genetik, serta pemanfaatannya secara berkelanjutan. Dalam konteks pemanfaatan berkelanjutan, mekanisme pembagian manfaat (*benefit-sharing*) harus diatur secara tegas, khususnya menyangkut kearifan tradisional yang menjadi hak komunal masyarakat.

Segala bentuk pemanfaatan sumberdaya alam dan jasa lingkungan di dalam kawasan konservasi harus dikembangkan dengan mekanisme kemitraan publik-partikelir (*public-private partnership*) yang melibatkan masyarakat lokal dan/atau berbasis masyarakat. Masyarakat lokal harus menjadi penerima manfaat utama dalam pengelolaan kawasan konservasi.

6. Kerangka kelembagaan konservasi keanekaragaman berkenaan dengan sistem nilai manusia dan nilai instrinsik keanekaragaman hayati, sehingga pendekatan positivistik berbasis ilmu pengetahuan semata tidak akan sepenuhnya berhasil. Pendekatan ini menuntut agar konservasi keanekaragaman hayati didasarkan pada paradigma berbasis ekosistem dan konteks pembangunan berkelanjutan tersarang (*nested approach to sustainable development*) dimana kelestarian ekologi menjadi rumah kelestarian sosial dan ekonomi, serta kelestarian sosial menjadi rumah bagi kelestarian ekonomi. Putro (2016) mensintesakannya sebagai pendekatan eko-spiritual untuk mewadahi berbagai konsep tersebut sebagaimana disajikan pada **Gambar 1**.

7. Berdasarkan pendekatan pada **Gambar I**, pengelolaan kawasan konservasi perlu didukung dengan gerakan pengarus-utamaan untuk mengubah sistem nilai manusia agar memenuhi prinsip pembangunan berkelanjutan yang didasarkan pada jejaring kehidupan (Capra, 1997).⁸



Gambar I. Kerangka Pendekatan Eko-spiritualism dalam kelembagaan konservasi keanekaragaman hayati. Sumber: (Putro, 2016)

8 **Capra, F. (1997).** *The Web of Life: A New Synthesis of Mind and Matter* (Terjemahan 2001: Jaring-Jaring Kehidupan – Visi Baru Epistemology dan Kehidupan. Fajar Pustaka Baru, Yogyakarta).

INSTITUTIONAL ASPECTS OF BIODIVERSITY CONSERVATION: REVIEW FROM AN ADMINISTRATIVE LAW PERSPECTIVE

Asep Warlan Yusuf⁹

Abstrak

Indonesia has abundant natural resources, including high levels of biodiversity. To ensure the sustainability of such natural resources and biodiversity, the Government has issued various regulations, including those on conservation and biodiversity. However, in practice, conservation activities face various challenges, such as natural resources and biodiversity exploitation. This paper focuses on how a revision of Law No. 5/1990 on Conservation Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) can improve the effectiveness of institutions to manage conservation areas. This paper applies a normative research perspective on the law using primary and secondary materials, analyzed using a statutorial approach method. The result of this research shows that conservation institutions must have the characteristics, commitment, orientation and will to achieve and maintain high standards of conservation. Furthermore, it is highly recommended that conservation institutions have nine (9) characteristics, namely: (a) attributive authority (b) authority in policy and coordination (c) skill-based and multiparty membership (d) adequate budget (e) authority in an integrated licensing system (f) capability of communicating, coordinating, cooperating and working in partnership with other institutions (g) ability to evaluate statutes at central or local levels (h) authority to extend control to local level (i) new sub-agencies directly reporting to the President.

Key words: conservation, institutionality, coordination, biodiversity

9 Professor at Catholic University of Parahyangan

I. INTRODUCTION

Indonesia has abundant natural resources, including a high level of biodiversity, spread across a wide expanse of territory. If it is not managed in a sustainable and responsible manner, the results could be enormously destructive. The Government has created a number of policies, including the allocation of special protected zones and exploitable territories, both inland and at sea, for the sake of sustainable natural resources.

Conservation area management faces a unique challenge with rapid demographic, economic and industrial growth rates in Indonesia, which bring with them a corresponding increase in demand for and interest in natural resources. This is clear from the fact that the Government is giving specific licenses for mining, forestry and so on, as well as stipulating special protected areas and the extent to which they may be exploited, while at the same time many cases of illegal logging, setting land and forest fire, illegal animal trading and other illicit activities increase.

Conservation management is hampered by various factors, from the vast expanse of conservation zones to their financial and human resources management. In light of the hindrances to conservation management, the question rises as to what an efficient conservation

management institution would be like.

This paper focuses on normative law. The data used herein is secondary, consisting of primary and secondary materials on law. Analysis was carried out qualitatively using statutory approach.

II. DISCUSSION

A. Scope of Biodiversity Conservation Management

Draft revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) defines biodiversity as diversity of living organisms on land and in the waters as well as their ecological process, forming genetic diversity within the species, among the species and the ecosystem. Biodiversity conservation is defined as an act of protecting, conserving and utilizing natural resources and the ecosystem in a responsible manner to ensure the sustainability of its existence, function and value by maintaining and improving the quality of diversity in order to fulfill the needs of present and future generations.

Based on the definition of biodiversity and biodiversity conservation, the object of principle (*ruimtegebied*) of the draft revision of Law No. 5/1990 contains at least

5 (five) legal aspects: (a) physical; (b) biodiversity protection, conservation and utilization activity; (c) socio-economic resources and sustainable value; (d) rights pertaining to the regulated object; and (e) Government's authority and responsibility.

The statutes regulating the conduct of government affairs in the field of biodiversity conservation in relation with all of the above five aspects are reserved for authority, duties and functions of ministries and institutions (K/L) as well as local governments. They can be found in the following Laws:

- a. Law No. 32/2009 on Environmental Protection and Management.
- b. Law No. 23/2014 on Local Government.
- c. Law No. 41/1999 on Forestry.
- d. Law No. 45/2009 on Fisheries.
- e. Law No. 27/2007 on Territorial Management.
- f. Law No. 1/2014 on the Amendment of Law No. 27/2007 on the Management of Coastal Areas and Small Islands.
- g. Law No. 32/2014 on Maritime Affairs.
- h. Law No. 4/2009 on Minerals and Coal.
- i. Law No. 11/1974 on Irrigation.
- j. Law No. 5/1960 on Agrarian Law.

k. Law No. 26/2007 on Spatial Planning.

l. Law No. 18/2012 on Food.

m. Law No. 41/2009 on the Protection of Sustainable Food Crop Farmland.

They have regulated the conservation of biodiversity based on each sector's interests. Therefore, the question emerges on how the existence of a Law No. 5/1990 can regulate its scope in relation to all the other laws that touch on biodiversity conservation. This issue must be reviewed to prevent overlapping of implementation, authority and inconsistency in promulgating the Law No. 5/1990. The following questions then are:

- a. Will the revision of Law No. 5/1990 only serve to reinforce the scope of biodiversity conservation as covered by the aforementioned Laws? The revision of Law No. 5/1990 is expected to 'assist' in clarifying aspects of biodiversity conservation that are considered poorly regulated, lacking regulation entirely or written full of mistakes. As such, the existence of Law No. 5/1990 is *lex posterior derogat legi priori* (enacting the most recently-issued Law/disregarding the previous laws).
- b. Will the revision of Law No. 5/1990 regulate, renew and

rearrange various provisions regarding biodiversity conservation in a more comprehensive, whole, cohesive and consistent manner in accordance with recent developments in the field of biodiversity conservation? In short, will revision of Law No. 5/1990 bring with it new norms that will change the scope of government affairs in relation to biodiversity conservation? As such, will the existence of Law No. 5/1990 'revoke' the arrangement of current sectoral laws that regulate biodiversity conservation?

- c. Does the revision of Law No. 5/1990 touch substances/materials on biodiversity conservation that are regulated by each sectoral law, or will it only change the substance of Law No. 5/1990, which only covers the existing regulations on biodiversity conservation? As such, does a revision to the Law No. 5/1990 make it a special law (*lex specialis*), to which the principle of *lex specialis derogat lex generali* applies, meaning it takes precedence?

Based on philosophical, sociological and judicial considerations, with the issuance of this revision of Law No. 5/1990, the existence of the Law No. 5/1990 should serve as a *sui generis* law and "revoke" the

existing sectoral law's provisions on biodiversity conservation, and replacing them a new one. This is to ensure and facilitate an effective and efficient conservation activity by the institutions established under the Law No. 5/1990.

Therefore, this draft revision of Law No. 5/1990 serves as an 'Umbrella' Law for sectoral provisions of law, which means that this Law becomes the foundation for assessing and adjusting to all statutes regulating to biodiversity conservation.

B. Purpose of Regulating Conservation

The purpose of conservation implementation regulation as stated in the General Explanations on the draft revision of the Law No. 5/1990 is:

- a. preventing damage or extinction and ensuring the preservation of functions and benefits of biodiversity for the sustainability of life-supporting systems;
- b. expanding the conservation zone network and improving wildlife welfare;
- c. improving cross-sectoral coordination for the success of conservation and the effectiveness of coordination activities under the National Secretariat of Conservation

for Development (proposed in draft revision of Law No. 5/1990);

- d. regulating conservation activities as a whole, including their position as the backbone of life-supporting systems;
- e. improving conservation-based job opportunities for people around conservation areas, the legality and revenue from forest services management and reducing local conflicts or conflict with wildlife;
- f. realizing the principles of good governance in the field of biodiversity conservation, in this case including an improvement of the participation level of all parties in conservation activities, including matters related to limited government budget; and
- g. improving legal justice in law enforcement as well as increasing deterrents for every act of vandalism or disturbance towards preservation of biodiversity.

The reason for emphasis on coordination in the draft revision of Law No. 5/1990 is that conservation programs – in practice – often struggle due to weak coordination. This lack of coordination is considered a product of *divergerende invloeden* or "scattered forces" working at cross-purposes, across

government. There is a need for solid coordination and cooperation. Under certain circumstances, cooperation may occur without any actual coordination. Coordination is the actualization of cooperation, mutual assistance and respect to one another's duties, functions and responsibilities, rather than just action to the common goal. This is caused by the fact that work units/groups depend on other units/groups' assistance to do their job. The mutual dependency or interdependency encourages cooperation, which is in accordance with the characteristics of coordination. The characteristics of coordination are as follows:

1. The responsibility for coordination lies in the hands of the leader;
2. Coordination is cooperation for mutual assistance that is complementary, and reinforces each others' efforts;
3. Coordination is a continuous process;
4. the existence of common business arrangements in a regulated, measured and structured manner;
5. The concept of unified action; and
6. The purpose of coordination is achieving a common goal.

This coordination issue is important matter of governance, since only

through good coordination, the governance can be actualized. It needs enabling conditions as follows. First, prevention and elimination of the root of authority conflict. Second, the officials or the officers are forced to think and act within common goals and purpose; and third, prevention of misleading, duplicated and overlapping activities. Fourth, development of initiatives and improvisational power of officials or officers, since they must be willing to find the most suitable way to conduct their duties.

As such, for the purpose of governance, especially at the local level, coordination is not merely a form of cooperation, but also integration and synchronization which requires synchronization of the elements of quantity and stipulation of time and activity. Furthermore, the other important elements of coordination are planning and regular communication between relevant officials or officers by understanding and abiding by the applicable legal provisions as implementation of regulations or rules of the game.

Coordination starts with cooperation, in which a relationship or communication must be established. As such,

good communication must be able to actualize coordination. For example, an institution must be aware that an ongoing activity will need planning to make a policy adjustment, if necessary, especially if the ongoing activities are highly varied. This will avoid 'egosectoralism'.

Prof. Emil Salim says that within ministries, there are some forms of 'sectoral arrogance', in which each ministry considers its own sector as the most significant. Such attitude breeds reluctance for self-coordination and even self-subordination for cross-sectoral interests. As a result, there is a rivalry to secure zones for sectoral development.¹⁰

Coordination is a mutual engagement of various activities which will not be useful if no information is exchanged among the interacting divisions. Besides, unofficial channels must also be established to complement official ones. Therefore, those unofficial contacts may relay detailed settlements or suggestions that are not accommodated in the official report. For example, through an informal reprimand or constructive criticism during a coffee break, a leader can deliver suggestions to his subordinates.

It is unavoidable and undeniable that the issue of coordination in conducting local governance often determines the success of an organization's mission. Therefore, coordination as a part of governance affairs is still required. Coordination does not reduce the values of democracy nor the principles of decentralization.

Therefore, here are several points to be considered for discussion on institutional arrangements in the revision of Law No. 5/1990. The points are as follows:

- a. it must clarify, verify and ensure institutions with attributive authority with the duties, functions and responsibilities for the sake of protection, preservation and the utilization of natural resources and ecosystems;
- b. an institutional establishment approach based on development issues and opportunities that open access to participation based on delegated authority;
- c. undertaking complementary, cohesive, consistent and comprehensive approach;
- d. the institution must involve multiple scientific disciplines, stakeholders, sectors and interests;

- e. developing and reinforcing cooperation between local governments;
- f. preventing and settling conflicts and disputes;
- g. developing and clarifying licensing rationality;
- h. developing local potential;
- i. improving and strengthening coordination among institutions;
- j. developing partnerships with the business world;
- k. reinforcing legal certainty, transparency and accountability in financial/funding management;
- l. reinforcing legal basis for the sake of controlling ('sturen') behavior;
- m. facilitating effectiveness of law enforcement and supervision;
- n. blueprint and roadmap for utilization of biodiversity to bolster investment and increase local revenue in a more certain, concise and measured manner; and
- o. developing a merit system that gives rewards, incentives, compensation and remuneration for those who excel in conservation above and beyond their legal duties.

¹⁰ Salim, Emil, in his preface for Aca Sugandhy's book titled 'Spatial Layouting in Environmental Management' (Gramedia, 1999) page xxvi.

C. Organizer/Executor as Legal Subject in Biodiversity Conservation based on revision of Law No. 5/1990.

The revision of Law No. 5/1990 mentions and regulates various legal subjects that are granted with an authority of attribution and delegation, duties, functions, rights and responsibility for conservation of biodiversity, namely:

- a. The State;
- b. Central Government;
- c. National Conservation Secretariat;

- d. Ministry;
- e. Management Authority;
- f. Biosphere Reserves Management Body;
- g. Biodiversity Conservation Commission;
- h. Genetic Resources Management Council;
- i. Local Government;
- j. Governor/Regent/Mayor;
- k. State-owned Enterprises;
- l. National Focal Point; and
- m. Community

Table 1: Legal Subject as Biodiversity Conservation According to Draft Revision of Law No. 5/1990

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
1	The State	The State is responsible for managing natural resources.
		The State authorizes the President to establish and appoint a Genetic Resources Management Council for regulating genetic resources as well as utilization and information associated with genetic resources.
2	Central Government	To support the protection of species, the Central Government may appoint certain wildlife or plants as “charismatic” animals or plants.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Central Government	The Central Government may recommend the inclusion of charismatic animals to the list of protected species.
		The Central Government conducts management of Community Conserved Areas (<i>Areal Konservasi Kelola Masyarakat/AKKM</i>).
		The Central Government appoints/stipulates traditional forest area and/or other areas as AKKM within State forest territory.
		The Central Government protects Traditional Cultural Sites and/or other areas deemed significant by the traditional and local population within Conservation Areas.
		The Central Government must make a biodiversity plan.
		The Central Government has an obligation to preserve biodiversity.
		The Central Government may establish cooperation with other parties in accordance with applicable statutes.
		The Central Government must preserve indigenous, rare genetic resources and those with actual and potential value.
		The Central Government must manage species population and habitat outside conservation zone.
		The Central Government breeds wildlife through a specifically appointed institution.
		The Central Government compiles a controlled species trade management plan.
		The Central Government reintroduces and/or recovers species in cooperation with non-government or private organizations.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Central Government	The Central Government preserves the ecosystem.
		The Central Government forms an ecosystem preservation management unit.
		The Central Government can perform ecosystem recovery cooperation in conservation zones with third parties.
		The Central Government conducts rehabilitation.
		The Central Government controls the exploitation of natural resources.
		The Central Government becomes the caretaker of genetic resources and/or the following traditional/indigenous knowledge that: <ul style="list-style-type: none"> a. is of unknown origin; b. comes from species with a large migration territory; c. is cross-country; and/or d. impacts the daily lives and inherited by more than one social groups.
		The Central Government must control the exploitation of modern biotechnology that manufactures genetically-engineered products.
		The Central Government must take immediate action against any damage due to the accidental or deliberate release of genetically-engineered products, invasive foreign species or invasive microorganisms to the environment.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Central Government	The Central Government appoints: <ul style="list-style-type: none"> a. one or more government institutions or ministries responsible for species conservation as Management Authorities; and/or b. one or more government institutions responsible for scientific research programs as Scientific Authorities.
		The Central Government conducts animal trading only of the same species domestically or internationally with other governments, zoos, wildlife conservations or commercial animal breeding organizations of reputable status.
		The Central Government manages sustainable exploitation of the ecosystem according to the functions and purpose of the zone.
		The Central Government must provide continuous funding for conservation activities.
		The Central Government may establish Funding Institutions according to statutes.
		The Central Government encourages and supports public roles in biodiversity conservation.
		The Central Government establishes a biodiversity institution to ensure active participation by the relevant parties.
		The Central Government can perform international cooperation in biodiversity conservation with: <ul style="list-style-type: none"> a. the government of other countries; b. international institutions or organizations in the field of biodiversity and its ecosystem; c. non-government organizations from other countries.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Central Government	The Central Government may perform bilateral, regional and multilateral cooperation with other countries for cross-border exploitation of genetic resources.
		the Central Government may submit a proposal to convert a conservation zone into: <ul style="list-style-type: none"> a. a World Heritage Site; b. a Ramsar site; and/or c. a Biospheric Reserve Core Zone d. or delegated it to the authority of an International Organization.
		The Central Government can manage the surrounding zones in an integrated manner through Biospheric Reserve management.
		The Central Government responsible for the conservation of biodiversity has the right to file a lawsuit and/or legal action against businesses and/or parties involved in activities that resulted in loss of biodiversity.
		The Central Government gives conservation incentives to the holders of rights and/or licenses that manage the zone.
		The Central Government must give compensation to the holders of rights and/or licenses that turn a part of or all their rights over an area to create an essential ecosystem zone.
3	Ministry (of Environment & Forestry);	The Ministry conducts an inventory of biodiversity.
		The Ministry can assigns the Governor or the Regent/Mayor to do the inventory.
		The Ministry stipulates and changes the list of target species by taking into account the Biodiversity Conservation Commission's recommendations.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Ministry (of Environment & Forestry);	The Ministry assigns the protection status of protected and controlled species.
		The Ministry may change a species' protection status based on recommendations made by the Biodiversity Conservation Commission.
		The Ministry designates protected animal species that can be treated as controlled species based on recommendations made by the Biodiversity Conservation Commission.
		The Ministry stipulates and/or changes the conservation zone category.
		The Ministry creates essential ecosystem zones with high conservation value; <ul style="list-style-type: none"> a. conservation zone support areas; b. ecological corridors or connecting ecosystems; c. areas with high conservation value; d. AKKM; e. Biodiversity parks; f. Special ecosystem zones.
		The Ministry creates guidelines, norms and criteria for genetic resources preservation.
		The Ministry may stipulate the demotion of a natural reserve area or national park core zone, if rehabilitation efforts so far failed to reach their goals with existing rehabilitation mechanisms, so that other efforts can be made.
		The Ministry or head of relevant non-ministry government institutions can delegate the authority to issue access permits to officials within the ministry or institution under its leadership.
		The Ministry grants research and development licenses related to protected and controlled species.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Ministry (of Environment & Forestry);	The Ministry assigns protected animals in areas managed by traditional/indigenous people and/or local community.
		The Ministry must conduct supervision on the compliance of those responsible for business and/or activities for the provisions stipulated under the statutes in the field of biodiversity conservation.
		The Ministry upholds administrative sanctions.
		The Ministry may cooperate with relevant institutions and/or parties in providing incentives and/or disincentives.
4	Management Authority;	The Central Government appoints one or more government institutions or ministries to be responsible for species conservation as Management Authorities.
		The Management Authorities control and/or limit species exploitation after obtaining recommendations from the Biodiversity Conservation Commission.
5	Biosphere Reserves Management Body	The Central Government can manage the surrounding zones in an integrated manner through Biospheric Reserve management.
		Biospheric Reserve Site Management is coordinated by the local Provincial Government.
		In managing a Biospheric Reserve Site, the Provincial Government may establish a Biospheric Reserve Management Body.
6	Biodiversity Conservation Commission;	The Ministry may change a species' protection status based on recommendations made by the Biodiversity Conservation Commission.
		Changes of Conservation Zone category are carried out under the recommendations of the Biodiversity Conservation Commission.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Biodiversity Conservation Commission;	Recommendations are made by: <ul style="list-style-type: none"> a. Provincial and Regency/Municipal Government; b. Relevant stakeholders; and/or c. Biodiversity Conservation Commission.
		To support biodiversity conservation, the President establishes a Biodiversity Conservation Commission based on recommendations from the Ministry.
		The Biodiversity Conservation Commission's members come from the Ministries and Institutions and public elements relevant to genetic resources.
		Biodiversity Conservation Commission's duties: <ul style="list-style-type: none"> a. conducting studies and researches for providing recommendations to the Ministry regarding the assignment and/or change of target species' genetic resources, categories of species protection and conservation zones; b. compiling a permanent procedure for implementing tasks assigned by the Commission for providing recommendations to the Ministry as stated in Section (2); and c. receiving and following up on public recommendations regarding biodiversity conservation.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Biodiversity Conservation Commission;	<p>The Biodiversity Conservation Commission is authorized to give recommendations on:</p> <ol style="list-style-type: none"> stipulations and changes to target species for genetic resources protection programs; assignment of charismatic animal species; stipulation and change of protected species categories; controlled hunting in conservation zones; nomination of conservation zones for international sites; changes from one category of conservation zone to the next; and the creation of “back-up” or “substitute” areas.
7	Genetic Resources Management Council;	<p>If no accredited research and development institution exists, any foreign citizen, legal entity, business entity and/or government institution accessing genetic resources must cooperate with other government institutions that responsible for research and development programs as assigned by the Council.</p> <p>The president establishes and assigns the Genetic Resources Management Council with regulating genetic resources information and exploitation.</p>

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Genetic Resources Management Council;	<p>The Council's duties:</p> <ol style="list-style-type: none"> coordinating Ministries and Institutions authorized with access and development licenses; compiling guidelines for access and distribution of profit to the Government and people; developing a database and information system and providing information on access to genetic resources and its associated traditional/ indigenous knowledge; representing the State as a National Activity Organizer; providing recommendations on the issuance of access to Competent National Authorities (a way to refer to official government bodies); appointing one or several authorized institutions as Competent National Authorities to decide on every application for access and/or development licenses; monitoring and evaluating activities performed by Competent National Authorities; and representing the State in intellectual property rights disputes related to genetic resources and its associated knowledge.
8	Competent National Authorities	<p>Competent National Authorities are authorized to:</p> <ol style="list-style-type: none"> issue an access and/or development license; issue written proof that all access and/or development requirements have been met; provide information related with procedure and requirements for the relevant FPIC and MoU; and deliver reports and information on FPIC, Joint Agreements and Licenses to the Council.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
9	Local Government;	Provincial and/or Regency/Municipality Governments may assign a wild plant or animal as a charismatic species.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments may nominate a charismatic animal as a protected species.
		Provincial and/or Regency/Municipality Government conducts management of AKKM.
		Traditional Cultural Sites and/or other areas deemed significant by the traditional/indigenous and local population within a Conservation Area shall be acknowledged and protected by the Central Government or Local Government.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments must stipulate a biodiversity plan according to their authority.
		The national biodiversity plan serves as a reference for the provincial biodiversity plan.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments shall preserve biodiversity according to its level of authority.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments may cooperate with other parties according to the statutes and its level of authority.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments must preserve the indigenous, rare genetic resources or those with actual or potential value according to its level of authority.
		Management of species population and habitat outside the conservation zone is carried out by the Provincial and/or Regency/Municipality Government and/or the local district/town/city/community.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Local Government;	Provincial and/or Regency/Municipality Governments may cooperate with non-government or private organizations in conducting reintroduction and/or recovery operations according to its level of authority.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments shall preserve biodiversity according to its level of authority.
		In preserving the ecosystem, the Provincial and/or Regency/Municipality Governments shall establish an ecosystem preservation management unit according to its level of authority.
		The Central Government, Provincial and/or Regency/Municipality Governments may perform cooperation on ecosystem recovery in conservation zones with third parties in accordance with its level of authority.
		Recovery carried out by the Central, Provincial and/or Regency/Municipality Governments shall be in accordance with its level of authority.
		Exploitation carried out under the management and control of Central, Provincial and/or Regency/Municipality Governments shall be in accordance with its level of authority.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments must control the use of modern biotechnology in manufacturing genetically-engineered products.
		Provincial and/or Regency/Municipality Governments must take immediate action against any damage due to the accidental or deliberate release of genetically-engineered products, invasive foreign species or invasive microorganisms to the environment.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
	Local Government;	Central, Provincial and/or Regency/Municipality Governments shall, according to its level of authority, manage the sustainable exploitation of ecosystems pursuant to the functions and purpose of the area.
		Provincial and/or Regency/Municipality Government shall according to its level of authority provide continuous funding for conservation activities.
		Provincial and/or Regency/Municipality Government shall encourage and support public roles in conserving biodiversity.
		Recommendations are made by: <ul style="list-style-type: none"> a. Provincial and Regency/Municipality Governments; b. Relevant stakeholders; and/or c. Biodiversity Conservation Commission.
		Biospheric Reserve Site Management is coordinated by the local Provincial Government.
		In managing a Biospheric Reserve Site, the Provincial Government may establish a Biospheric Reserve Management Agency.
		The Central, Provincial and/or Regency/Municipal Local Government responsible for the conservation of biodiversity files a damage lawsuit and/or other legal actions against the business and/or party whose activity resulted in loss of biodiversity.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
10	Governor/Regent/Mayor;	The Ministry, Governor or Regent/Mayor, according to their level of authority, assigns the essential ecosystem zone status; <ul style="list-style-type: none"> a. conservation zone support area; b. ecological corridor or connecting ecosystem; c. areas with high conservation value; d. AKKM; e. Biodiversity park; f. Special ecosystem zone.
		The Ministry, Governor or Regent/Mayor, according to their level of authority, must conduct supervision on the compliance of those responsible for business and/or activities for the provisions stipulated under the statutes in the field of biodiversity conservation.
11	State-Owned Enterprises/ BUMN;	The Ministry, Governor or Regent/Mayor, according to their level of authority, upholds administrative sanctions.
		The Ministry, Governor or Regent/Mayor may cooperate with relevant institutions and/or parties in providing incentives and/or disincentives.
		Ecosystem recovery cooperation in conservation zones with third parties is possible with: <ul style="list-style-type: none"> a. State-Owned Enterprises (BUMN)/Private Enterprises (BUMS); b. Non-Governmental Organizations; c. Foundations; d. Educational institutions; and/or e. Local/indigenous people.

No.	Legal Subject or Actor	Duties and Authorities
12	National Focal Point;	<p>Duties of the Genetic Resources Management Council: representing the state as National Focal Point.</p> <p>The National Focal Point is as mandated by the Law on ratifications of the Nagoya Protocols. Including acting as checkpoints according to the Nagoya Protocols.</p>
13	Community (Indigenous People/ Local Community)	<p>Communities may play their roles in preserving biodiversity according to statutes.</p> <p>Management of species population and habitat outside the conservation zone is carried out by the Provincial and/or Regency/Municipality Government and/or community.</p> <p>Indigenous people or local community may exploit controlled and/or monitored specimens or animals for traditional, religious and basic needs without having to abide by the regulations on specimen sources or licensing.</p> <p>Community may take an active role in planning, preserving, using, supervising and monitoring as well as upholding the law on conservation of biodiversity.</p>

Based on the State Administration Law theory, law subjects who conduct government matters, including biodiversity conservation, may perform the following legal actions:

Government actions (*Bestuurs handeling*):

1. Real actions (*feitelijke handelingen*);
2. Legal actions (*recht handelingen*):
 - a. Civil Law actions; Legal action according to the civil law (*privaatrechtelijke handeling*) is a government act based on the principles of civil law, which result in a legal event that binds the parties, such as sales, leases, credits or indebtedness. The basis of a civil legal action is an agreement.
 - b. Public legal action: Meanwhile, a public legal action is a legal action performed by an official or State administration based on the principles of public law. Theoretically, there are 2 (two) types of government legal actions according to public law:
 - i. Unidimensional Public Law: Unidimensional public legal action (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) is a public legal event initiated unilaterally

by the government or State administrator based on the principles of public law related to public interests, including the stipulation of statutes, issuance of licenses, assignment of state employees, etc.

- ii. Two-dimensional Public Law: Two-dimensional public legal action (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*) is a legal event based on the principles of public law carried out by the government and other parties (private sector, public) derived from statutes and agreement/consensus stated in a contract, for example the government's policy agreement of *beliefs overeenkomst*, contract agreement (*kortverban contract*), work contract, etc.

In a **legal event** (*rechtsfeit*), a fact or action on the part of the **legal subject** has a legal basis, and therefore any action taken by the legal subject becomes a **legal action** (*rechtstelijke handeling*). The occurrence of such a legal event brings about a **legal consequence** which produces a **legal relationship**

(*rechtbetrekking*), a relation that gives rise to rights and obligations or authorities (*rechten en plichten* or *bevoegdheid*) of a legal event. The legal relationship gives rise to **legal interest** (*rechtsbelang*), which is an event of legal value. It means a legal relationship that has impact or consequence on the rights, obligations and authorities of a legal subject.

The impact or consequence on a legal subject may be in the form of amendment to the rights, obligations and authorities, both as legal benefits or liabilities. The amendment includes the creation of new rights, obligations and authorities, its elimination, addendum or reduction. Therefore, a legal interest must always be based on prior existence of a legal relationship. Legal interest does not occur without a prior legal relationship. Legal interest in this case is the legal value of a legal action that has resulted in losses, for example the reduction or elimination of rights or obligation.

In light of the provisions and regulations on actor/organizer/executor as legal subject in biodiversity conservation, high levels of care and meticulousity are required to determine attributive authorities, duties, functions, rights and responsibilities. Institutional regulations on legal subjects create the opportunity for an overlap, conflict of authority,

contradiction and inconsistency in granting attributive authority or delegation or mandate, regulated internally in the revision of Law No. 5/1990 it self or in the sectoral laws, including Law of Regional Government, which also regulates the local government's authority in conservation. This must be avoided to the utmost possible.

Therefore, institutional study must be carried out using the **HGSLTB** method and analysis:

H. Hapus (Eliminate): when an institution becomes neither effective nor efficient and overlaps with another institution, or has its duties, functions and authorities delivered to another institution, it must be eliminated or liquidated.

G. Gabungkan (Combine): several institutions may be compacted into a new single entity through merger/combination.

S. Sederhanakan (Simplify): its structure and enrich its functions'.

L: Limpahkan (Delegate): the authority from Central/National level to the Local Government.

T: Tetap: no change is made (status quo), everything is as it has been.

B. Baru (New): a new institution is created under the draft revision of Law No. 5/1990.

An in-depth and comprehensive analysis study is required to decide

which institutions should be eliminated, combined, simplified, delegated, remain as they are or be created. In this paper, the author has not yet performed an in-depth and comprehensive study and therefore is not well-equipped to nominate specific institutions for elimination, merger, simplification, delegation, retainment or creation.

D. Recommendations of Characteristics for Conservation Organizer/ Actor/Manager Institution

- a. The established institution must have attributive authority to conduct conservation programs, including protecting, preserving and utilizing biodiversity, planning, controlling, supervising and upholding the law;
- b. It must have adequate authority to designate policy and coordinate conservation programs in a systematical and integrated manner;
- c. Membership in conservation institutions must be based on skills, expertise and competence, so that the institution has characteristic of multi-stakeholders, multi-

disciplinary, multi-sector and multi-economic, social and environmental interests;

- d. An institution may perform conservation programs effectively when supported with adequate budget;
- e. It must be authorized to build an integrated licensing system for biodiversity utilization;
- f. It must be able to communicate, coordinate, cooperate, partner and synergize with other institutions, both at national and international levels;
- g. It must evaluate statutes at central level and local government regulations on conservation;
- h. It must have authority to extend its control to local levels;
- i. It must be in the form of a new entity with direct responsibility to the President under the name of, for instance, National Biodiversity Conservation Agency, with the following main functions and duties: policy making, coordination, supervision, funds management/conservation financing.

III. CONCLUSION

Various attempts to improve awareness and expand the thinking on what we should do to save biodiversity must continue regardless of the challenges ahead, especially as to how the conservation program can maintain its meaning and value for the sake of human survival and natural balance. Many people believe that saving, protecting, maintaining and exploiting biodiversity are only limited to safeguarding its existence, while in reality conservation actions and activities may contain wider perspectives such as the principles of justice, protection, equal distribution of welfare, empowerment and reinforcement of civil society, as well as the principles of sustainability both for nature and present and future generations of humanity.

As such, conservation institutions must have the characteristics, commitment, orientation and power to do much and maintain high quality of conservation implementation. The existence, which will be regulated in the revision of Law No. 5/1990 can solve the issues of sectoral “ego” clashes, overlaps and conflicts of authority, power struggles and responsibility evasion. Therefore, the existence of conservation institutions must guarantee a solid commitment to build coordination in order to generate a harmonious, complementary and balanced legal system.

ASPEK KELEMBAGAAN DALAM PENYELENGGARAAN KONSERVASI KEANEKARAGAMAN HAYATI: TINJAUAN DARI PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI

Asep Warlan Yusuf¹

Abstrak

Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam termasuk keanekaragaman hayati. Untuk menjamin keberlangsungan sumber daya alam dan keanekaragaman hayati tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan termasuk peraturan konservasi dan keanekaragaman hayati. Hanya saja dalam prakteknya, kegiatan pengelolaan konservasi ini menghadapi berbagai tantangan seperti adanya desakan eksploitasi sumber daya alam dan keanekaragaman hayati. Makalah ini disusun untuk memberikan masukan terhadap revisi Undang-Undang No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) mengenai bentuk kelembagaan yang efektif dalam pengelolaan kawasan konservasi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan bahan hukum primer dan sekunder, dianalisis dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan kelembagaan konservasi harus memiliki karakter, komitmen, orientasi dan konsekuensi yang mampu berbuat banyak dan berkualitas dalam penyelenggaraan konservasi. Selanjutnya, rekomendasi kelembagaan konservasi mempunyai (9) karakteristik yaitu: (a) mempunyai kewenangan atributif (b) kewenangan dalam kebijakan dan koordinasi (c) keanggotaan yang berbasis keahlian dan multi-pihak (d) anggaran yang memadai (e) kewenangan dalam sistem perizinan yang terintegrasi (f) mampu berkomunikasi, berkoordinasi, bekerjasama, bermitra dan bersinergi dengan institusi lainnya (g) evaluasi peraturan perundangan baik pusat maupun daerah (h) kewenangan rentang kendali ke daerah (i) badan baru di bawah dan bertanggung jawab langsung ke Presiden.

Kata kunci: konservasi, kelembagaan, koordinasi, keanekaragaman hayati

I. PENDAHULUAN

Indonesia mempunyai beragam sumber daya alam termasuk keanekaragaman hayati. Jika pengelolaannya dilakukan secara tidak lestari dan berkelanjutan, akan mengakibatkan kerusakan yang sangat besar. Selanjutnya, Pemerintah membuat sejumlah kebijakan antara lain dengan penetapan kawasan tertentu yang harus dilindungi dan kawasan yang dapat dimanfaatkan baik di darat maupun laut untuk kelangsungan sumber daya alam tersebut.

Pengelolaan kawasan konservasi mempunyai banyak tantangan unik dengan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan perkembangan industrialisasi, mengakibatkan meningkatnya kebutuhan dan kepentingan terhadap sumber daya alam. Hal ini dapat kita lihat dalam berbagai kasus seperti pembukaan kawasan lindung atau konservasi untuk kebutuhan tambang, *illegal logging*, kebakaran hutan, perdagangan satwa liar dan lain sebagainya yang semakin meningkat.

Hambatan pengelolaan konservasi terjadi karena berbagai faktor, dari luas kawasan konservasi yang sangat besar sampai dengan dana pengelolaan konservasi dan sumber daya manusianya. Melihat adanya hambatan pengelolaan konservasi,

maka munculah pertanyaan bagaimana bentuk kelembagaan pengelolaan konservasi yang efisien. Makalah ini merupakan penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Analisa dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan.

II. PEMBAHASAN

A. Ruang Lingkup Pengaturan Konservasi Keanekaragaman Hayati

Draf Revisi UU No. 5/1990 merumuskan pengertian keanekaragaman hayati yaitu keanekaragaman di antara organisme hidup baik yang ada di daratan maupun di perairan beserta proses ekologisnya, sehingga terbentuk keanekaragaman genetik di dalam spesies, keanekaragaman di antara spesies dan keanekaragaman ekosistem. Adapun yang dimaksud dengan konservasi keanekaragaman hayati adalah tindakan perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistem yang dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan keberadaan, manfaat, dan nilainya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini dan generasi masa mendatang.

Dari rumusan pengertian keanekaragaman hayati dan pengertian konservasi keanekaragaman hayati tersebut menunjukkan bahwa objek kaidah (*ruimtegebied*) yang dituju untuk diatur oleh Revisi UU No. 5/1990 ini paling kurang meliputi 5 (lima) aspek hukum yakni: (a) aspek fisik; (b) aspek kegiatan perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan keanekaragaman hayati; (c) aspek sumberdaya ekonomi sosial, dan nilai keberlanjutan; (d) aspek hak-hak yang melekat pada objek yang diatur; dan (e) wewenang serta tanggung jawab pemerintahan.

Dalam peraturan perundang-undangan mengatur urusan penyelenggaraan pemerintahan di bidang konservasi keanekaragaman hayati yang berkenaan dengan kelima aspek tersebut telah terbagi habis kepada kewenangan, tugas serta fungsi kementerian dan lembaga (K/L), juga kepada pemerintahan daerah. Hal ini dapat ditemukan dari sejumlah undang-undang antara lain:

- a. Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- b. Undang-Undang No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan.
- d. Undang-Undang No. 45/2009 tentang Perikanan.

- e. Undang-Undang No. 27/ 2007 tentang Pengelolaan Wilayah.
- f. Undang-Undang No. 1/2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- g. Undang-Undang No. 32/2014 tentang Kelautan.
- h. Undang-Undang No. 4/2009 tentang Mineral dan Batu Bara.
- i. Undang-Undang No. 11/ 1974 tentang Pengairan.
- j. Undang Undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- k. Undang Undang No. 26 /2007 Tentang Penataan Ruang.
- l. Undang-Undang No. 18/2012 tentang Pangan.
- m. Undang-Undang No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dari sejumlah undang-undang yang disebutkan di atas nampaknya telah mengatur bagaimana penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati dari sisi kepentingan masing-masing sektor tersebut. Dengan demikian, timbul pertanyaan bagaimana selanjutnya keberadaan UU No. 5/1990 dalam mengatur perihal ruang lingkup konservasi keanekaragaman hayati. Hal ini perlu dikaji agar nanti setelah diberlakukan UU Konservasi Keanekaragaman Hayati ini tidak

terjadi tumpang tindih, konflik kewenangan, dan inkonsistensi. Pertanyaan lanjutannya yaitu:

- a. Apakah revisi UU No. 5/1990 ini hanya akan mengatur sesuatu yang bersifat mempertegas, memperjelas, dan memastikan ruang lingkup konservasi keanekaragaman hayati yang telah diatur oleh masing-masing UU tersebut di atas? sehingga diharapkan lahirnya UU No. 5/1990 yang baru ini dapat “membantu” memperjelas aspek-aspek dari penyelenggaraan kegiatan konservasi keanekaragaman hayati yang selama ini diatur dalam UU sektor yang dinilai memiliki banyak kelemahan, kekurangan dan bahkan kekeliruan. Dengan demikian keberadaan draf revisi UU No. 5/1990 bersifat *lex posteriori derogat legi priori* (memberlakukan UU yang terbit belakangan/baru mengenyampingkan UU yang terbit sebelumnya/lama).
- b. Apakah revisi UU No. 5/1990 akan mengatur, memperbaharui, dan menata ulang berbagi ketentuan yang berkenaan dengan konservasi keanekaragaman hayati secara lebih komprehensif, utuh menyeluruh, kohesif, dan konsisten sesuai dengan perkembangan zaman di bidang konservasi keanekaragaman

hayati. Artinya draf revisi UU No. 5/1990 ini akan melahirkan norma baru yang mengubah ruang lingkup pengaturan urusan pemerintahan yang berkenaan dengan konservasi keanekaragaman hayati? Dengan demikian keberadaan revisi UU No. 5/1990 “mencabut” pengaturan dari UU sektor yang mengatur konservasi keanekaragaman hayati.

- c. Apakah revisi UU No. 5/1990 tidak menyentuh materi muatan/substansi konservasi keanekaragaman hayati yang telah diatur oleh masing-masing UU sektor yang telah ada, melainkan hanya mengubah substansi UU No. 5/1990 saja, yang tentunya hanya sebatas melengkapi pengaturan tentang konservasi keanekaragaman hayati yang sudah ada. Dengan demikian keberadaan UU Konservasi Keanekaragaman Hayati yang baru ini merupakan UU yang bersifat khusus (*lex specialis*), sehingga berlaku prinsip *lex specialis derogat lex generali*.

Berdasarkan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dengan direvisinya UU No. 5/1990 ini, maka sebaiknya kedudukan UU yang baru menjadi UU yang sui generis dan “mencabut” pengaturan konservasi keanekaragaman yang diatur

dalam UU sektoral yang ada, dan kemudian menggantinya dengan pengaturan yang baru. Hal ini untuk memastikan dan kemudahan menjalankan secara efektif dan efisien kegiatan konservasi oleh kelembagaan yang dibentuk berdasarkan UU Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya

Dengan demikian, kedudukan draf revisi UU No. 5/1990 ini merupakan UU “Payung” bagi peraturan perundang-undangan sektor, artinya bahwa UU ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan dengan semua peraturan perundang-undangan yang mengatur konservasi keanekaragaman hayati.

B. Tujuan Pengaturan Penyelenggaraan Konservasi

Merujuk kepada tujuan pengaturan penyelenggaraan konservasi sebagaimana termaktub dalam bagian Penjelasan Umum revisi UU No. 5/1990, yaitu:

- a. mencegah kerusakan atau kepunahan serta menjamin kelestarian fungsi dan manfaat keanekaragaman hayati bagi keberlangsungan sistem penyangga kehidupan;
- b. meningkatnya luasan jaringan kawasan konservasi, serta kesejahteraan satwa liar;

- c. meningkatkan koordinasi lintas sektor bagi keberhasilan konservasi, serta semakin efektifnya kegiatan koordinasi di bawah sekretariat nasional konservasi bagi pembangunan;
- d. mengatur kegiatan konservasi secara utuh termasuk posisinya sebagai penentu sistem penyangga kehidupan;
- e. meningkatkan peluang lapangan pekerjaan berbasis kelestarian bagi masyarakat di sekitar wilayah konservasi, meningkatnya legalitas dan penghasilan pengelolaan jasa hutan, serta terkendalinya konflik kawasan maupun konflik satwa;
- f. mewujudkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di bidang konservasi keanekaragaman hayati, dalam hal ini mencakup peningkatan partisipasi para pihak dalam kegiatan konservasi termasuk dalam hal ini yang berhubungan dengan keterbatasan dana pemerintah; dan
- g. meningkatnya keadilan dalam penegakan hukum, serta tumbuhnya efek jera bagi setiap tindakan merusak atau yang dapat mengganggu kelestarian kehati.

Alasan penekanan pada permasalahan koordinasi dalam draf revisi UU No. 5/1990 bahwa konservasi – di dalam praktek

penyelenggaraan konservasi - banyak tersandung dengan lemahnya koordinasi. Terkait dengan permasalahan koordinasi ini, kebutuhan akan adanya koordinasi itu dianggap sebagai akibat dari adanya *divergerende invoelden* atau kekuatan-kekuatan yang memencar, yang hidup dalam lingkungan instansi pemeritahan yang dalam penyelenggaraan tugasnya seperti berlawanan antara satu sama lain sehingga diperlukan kerja sama dan koordinasi yang solid. Dalam keadaan tertentu mungkin ada kerjasama tetapi tidak ada koordinasi. Padahal koordinasi pada hakikatnya adalah perwujudan dari kerjasama, saling membantu dan saling menghargai tugas dan fungsi serta tanggung jawab masing-masing, bukan hanya tindakan terhadap tujuan bersama. Hal ini disebabkan karena satuan/unit kerja dalam melaksanakan kegiatannya, tergantung atas bantuan dari satuan/unit kerja yang lain. Jadi adanya saling ketergantungan atau interdependensi inilah yang mendorong diperlukan adanya kerjasama, hal ini sesuai dengan ciri koordinasi. Adapun ciri-ciri koordinasi adalah antara lain sebagai berikut:

1. tanggung jawab koordinasi terletak pada pimpinan;
2. koordinasi adalah suatu kerjasama untuk saling membantu, melengkapi, dan memperkuat ;

3. koordinasi adalah proses yang terus menerus;
4. adanya pengaturan usaha bersama secara teratur, terukur, dan terstruktur;
5. konsep kesatuan tindakan; dan
6. tujuan koordinasi adalah pencapaian tujuan bersama.

Masalah koordinasi ini penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena melalui koordinasi yang baik, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan akan dapat diwujudkan. Diperlukan kondisi pemungkin (*enable condition*) pertama, dapat dicegah dan dihilangkan titik konflik kewenangan. Kedua, para pejabat atau petugas terpaksa berpikir dan berbuat dalam hubungan sasaran dan tujuan bersama; dan ketiga, dapat mencegah terjadinya kesimpangsiuran dan duplikasi dan tumpang tindih kegiatan. Keempat, dapat mengembangkan prakarsa dan daya improvisasi para pejabat atau petugas, karena dalam rangka koordinasi mereka mau tidak mau harus mendapatkan cara dan jalan yang paling cocok bagi pelaksanaan tugas secara menyeluruh dan mencapai keseimbangan.

Dengan demikian, maka bagi penyelenggaraan pemerintahan, terutama di daerah, koordinasi bukan hanya sekedar bekerja sama, melainkan juga integrasi dan sinkronisasi yang mengandung

keharusan penyelarasan unsur-unsur jumlah dan penentuan waktu dan kegiatan. Di samping itu, hal yang penting pula dalam koordinasi yakni penentuan perencanaan, dan keharusan adanya komunikasi yang teratur di antara sesama pejabat atau petugas yang bersangkutan dengan memahami dan mengindahkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai suatu peraturan pelaksanaannya atau aturan permainannya.

Koordinasi berawal pada kerja sama, maka dalam dalam kerja sama ini terdapat suatu hubungan atau komunikasi. Dengan demikian komunikasi yang baik dapat menjelmakan koordinasi. Misalnya, suatu instansi harus tahu dengan pasti bahwa sesuatu kegiatan yang sedang dijalani akan ada gunanya dengan perencanaan yang akan datang, untuk kemudian mengambil kebijaksanaan penyesuaian jika perlu, terlebih bila kegiatan yang sedang dijalani itu macam-macam coraknya. Karena dengan itu akan terhindar apa yang disebut dengan egosektoralisme.

Prof. Emil Salim menandakan bahwa memang di lingkungan kementerian terdapat semacam “kecongkakan sektoral,” yakni sikap arogan menganggap sektornya

sendiri yang maha penting. Dengan akibat tumbuhnya keengganan untuk mengkoordinasikan diri, bahkan enggan mensubordinasikan diri pada kepentingan keseluruhan antarsektor, sehingga tumbuhlah semacam rivalitas memperebutkan kawasan untuk pembangunan sektoral.¹²

Koordinasi merupakan pertalian timbal balik antara macam-macam kegiatan, akan tetapi ia tidak akan bermanfaat jika informasi-informasi tidak saling dipertukarkan antara masing-masing bagian yang berhubungan. Selain itu, tampaknya perlu pula dilakukan kontak-kontak tidak resmi, untuk membumbui kontak yang sifatnya resmi. Karena itu, dengan kontak tidak resmi ini dapat disalurkan penyelesaian yang terinci atau saran-saran yang tidak termuat dalam laporan resmi. Dengan teguran tidak resmi sambil minum kopi bersama, seseorang pimpinan dapat menyampaikan sarannya kepada bawahannya, juga saran-saran perbaikan atau kritik bisa didapat dengan cara tidak resmi.

Tidak dapat dihindarkan dan juga tidak dapat dimungkiri bahwa masalah koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah acap kali menentukan

12 Salim, Emil, dalam kata sambutan untuk buku Aca Sugandhy, Penataan Ruang dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Gramedia, 1999) hlm.xxvi.

keberhasilan misi suatu organisasi. Jadi dalam hal koordinasi sebagai bagian dari urusan pemerintahan ini jelas masih tetap diperlukan. Karena masalah koordinasi sama sekali tidak mengurangi nilai-nilai demokrasi maupun asas desentralisasi.

Maka ada beberapa catatan yang perlu dipertimbangkan untuk memperkaya argumentasi pentingnya pengaturan aspek kelembagaan yang akan diatur dalam revisi UU No. 5/1990. Adapun cacatan itu adalah sebagai berikut:

- a. Harus memperjelas, mempertegas, dan memastikan kelembagaan yang memiliki kewenangan atributif dengan tugas, fungsi, dan tanggung jawab dalam melakukan kegiatan perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistem;
- b. Pendekatan pembentukan kelembagaan didasarkan pada isu dan peluang pembangunan yang membuka akses bagi partisipasi yang berbasis subsidiaritas kewenangan;
- c. Menjalankan pendekatan yang komplementer, kohesif, konsiten, dan komprehensif;
- d. Sedapat mungkin kelembagaannya melibatkan multi disiplin keilmuan, multi *stakeholders*, multi sektor, multi kepentingan;

- e. Membangun dan memperkuat kerjasama antardaerah;
- f. Mencegah dan menyelesaikan konflik dan sengketa;
- g. Mengembangkan dan memperjelas rasionalitas perizinan;
- h. Mengembangkan potensi daerah;
- i. Meningkatkan dan memperkuat koordinasi antar instansi;
- j. Mengembangkan hubungan kemitraan dengan dunia usaha yang saling menguntungkan;
- k. Memperkuat kepastian hukum, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan/pendanaan;
- l. Memperkuat landasan hukum dalam rangka 'sturen' (pengendalian) perilaku;
- m. Memudahkan efektifitas pengawasan dan penegakan hukum (*law enforcement*);
- n. Adanya *blueprint* dan *roadmap* dalam pemanfaatan keaneragaman hayati yang mendorong investasi dan meningkatkan pendapatan daerah lebih yang lebih pasti, jelas, dan terukur; dan
- o. Membangun sistem yang pemberian penghargaan, insentif, kompensasi, dan imbal jasa bagi pihak pihak yang melakukan konseravasi yang luar biasa dan melebihi dari kewajiban hukumnya.

C. Penyelenggara/Pelaksana sebagai Subjek Hukum dalam Penyelenggaraan Konservasi Keanekaragaman Hayati berdasarkan Revisi UU No. 5/1990

Di dalam revisi UU No. 5/1990 disebutkan dan diatur berbagai subjek hukum yang diberi kewenangan atribusi maupun delegasi, tugas, fungsi, hak, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati, yaitu:

- a. Negara;
- b. Pemerintah Pusat;

- c. Sekretariat Nasional Konservasi
- d. Menteri;
- e. Otorita Pengelola;
- f. Badan Pengelola Cagar Biosfer;
- g. Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati;
- h. Dewan Pengelola Sumber Daya Genetik;
- i. Pemerintah Daerah;
- j. Gubernur/Bupati/Walikota;
- k. BUMN;
- l. *National Focal Point*; dan
- m. Masyarakat

Table 1: Subyek Hukum Penyelenggara Konservasi Keanekaragaman Hayati Menurut Revisi No. 5/1990

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
1	Negara	Negara bertanggung jawab dalam mengelola Sumber Daya Hayati.
		Negara memberi kewenangan kepada Presiden untuk membentuk dan menetapkan Dewan Pengelola Sumber Daya Genetik untuk mengatur pemanfaatan sumber daya genetik dan pengetahuan yang terasosiasi dengan sumber daya genetik
2	Pemerintah Pusat	Dalam mendukung penyelenggaraan perlindungan spesies, Pemerintah Pusat, dapat menetapkan tumbuhan liar atau satwa liar sebagai tumbuhan atau satwa kharismatik.
		Pemerintah Pusat dapat mengusulkan satwa kharismatik masuk ke dalam status perlindungan spesies.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat melakukan pembinaan terhadap Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM).
		Pemerintah Pusat menunjuk/menetapkan hutan adat dan/atau areal lain sebagai AKKM dan berada di wilayah hutan Negara.
		Pemerintah Pusat melindungi Situs Budaya Tradisional dan/atau areal lain yang dianggap penting untuk dilindungi oleh masyarakat adat dan lokal di dalam Kawasan Konservasi.
		Pemerintah pusat wajib menetapkan rencana keanekaragaman hayati.
		Pemerintah Pusat menyelenggarakan pelestarian keanekaragaman hayati.
		Pemerintah Pusat, dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
		Pemerintah Pusat wajib melestarikan sumber daya genetik yang khas di daerahnya, langka, atau memiliki nilai secara nyata maupun potensial.
		Pemerintah Pusat menyelenggarakan pembinaan populasi dan habitat spesies di luar kawasan konservasi.
		Pemerintah Pusan mengembangkan satwa liar dilakukan oleh lembaga yang ditunjuk.
		Pemerintah Pusat menyusun rencana pengelolaan spesies dikendalikan yang diperdagangkan.
		Pemerintah Pusat melakukan reintroduksi dan/atau pemulihan dapat bekerja sama dengan lembaga swadaya masyarakat atau swasta.
		Pemerintah Pusat menyelenggarakan pelestarian ekosistem.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat membentuk unit pengelola pelestarian ekosistem.
		Pemerintah Pusat dapat melakukan kerja sama pemulihan ekosistem pada kawasan konservasi dengan pihak ketiga.
		Pemerintah pusat melakukan pemulihan.
		Pemerintah pusat melakukan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan.
		Pemerintah Pusat menjadi pengampu sumber daya genetik dan/atau pengetahuan tradisional yang: <ul style="list-style-type: none"> a. tidak diketahui asal usulnya; b. berasal dari spesies dengan wilayah migrasi luas; c. lintas batas negara; dan/atau d. diterapkan dalam kehidupan sehari-hari dan secara turun termurun oleh lebih dari satu kelompok masyarakat.
		Pemerintah Pusat wajib mengendalikan pemanfaatan bioteknologi modern yang menghasilkan produk rekayasa genetik.
		Pemerintah Pusat wajib melakukan tindakan segera untuk mengatasi kerusakan akibat lepas atau dilepaskannya produk rekayasa genetik, spesies invasif asing atau jasad renik invasif ke media lingkungan.
		Pemerintah Pusat menunjuk:
		Satu atau lebih lembaga pemerintah atau kementerian yang bertanggung jawab dalam konservasi spesies sebagai Otorita Pengelola; dan/atau satu atau lebih lembaga pemerintah yang bertanggung jawab di bidang penelitian atau riset ilmiah sebagai Otorita Ilmiah.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat melakukan tukar menukar satwa hanya dapat dilakukan untuk spesies yang sama di dalam negeri oleh dan antar-pemerintah, Taman Satwa, Kebun Binatang, atau lembaga pengembangbiakan satwa komersial yang diizinkan.
		Pemerintah Pusat mengelola pemanfaatan ekosistem secara berkelanjutan sesuai dengan fungsi dan tujuan penetapan kawasan.
		Pemerintah Pusat wajib menyediakan pendanaan yang berkelanjutan untuk kegiatan konservasi.
		Pemerintah Pusat dapat membentuk Lembaga Pendanaan sesuai peraturan perundang-undangan.
		Pemerintah Pusat mendorong dan mendukung peran masyarakat dalam penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati.
		Pemerintah Pusat membentuk kelembagaan di bidang keanekaragaman hayati sebagai wadah peran para pihak.
		Pemerintah Pusat dapat melakukan kerjasama internasional dalam penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati dengan: <ul style="list-style-type: none"> a. pemerintah negara lain; b. lembaga atau organisasi internasional di bidang konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistemnya; c. organisasi non pemerintah dari negara lain.
		Pemerintah Pusat dapat mengadakan kerja sama secara bilateral, regional, dan multilateral dengan negara lain untuk pemanfaatan sumber daya genetik yang bersifat lintas batas.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat dapat mengajukan usulan kawasan konservasi menjadi: <ul style="list-style-type: none"> a. Situs Warisan Dunia; b. Situs Ramsar; dan/atau c. Zona inti Cagar Biosfer d. kepada Organisasi Internasional yang berwenang.
		Pemerintah Pusat dapat mengelola kawasan di sekitarnya secara terintegrasi dengan pengelolaan Cagar Biosfer.
		Pemerintah Pusat yang bertanggungjawab di bidang pelestarian keanekaragaman hayati berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan/atau tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan kerugian bagi keanekaragaman hayati.
		Pemerintah memberikan insentif kepada pemegang hak dan/atau pemangku izin yang mengelola kawasan sesuai kaidah konservasi.
		Pemerintah wajib memberikan kompensasi kepada pemegang hak dan/atau pemangku izin yang mengembalikan sebagian atau seluruh hak atas areal yang dipegangnya untuk dikelola sebagai kawasan ekosistem esensial.
		Menteri menyelenggarakan inventarisasi keanekaragaman hayati.
		Menteri dapat menugaskan pelaksanaan inventarisasi kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.
		Menteri menetapkan dan mengubah daftar spesies target dengan memperhatikan rekomendasi Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Menteri;	Menteri menetapkan status perlindungan spesies dilindungi dan spesies dikendalikan.
		Menteri dapat mengubah status perlindungan spesies berdasarkan rekomendasi dari Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.
		Meneteri menetapkan spesimen satwa dilindungi yang dapat diperlakukan sebagai spesies dikendalikan berdasarkan rekomendasi Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.
		Menteri menetapkan dan/atau perubahan kategori kawasan konservasi.
		Menteri menetapkan kawasan ekosistem esensial: <ul style="list-style-type: none"> a. daerah penyangga kawasan konservasi; b. koridor ekologis atau ekosistem penghubung; c. areal dengan nilai konservasi tinggi; d. AKKM; e. taman keanekaragaman hayati; f. kawasan ekosistem khas.
		Menteri menetapkan pedoman, norma dan kriteria pelestarian sumber daya genetik.
		Menteri dapat menetapkan penurunan status kawasan cagar alam atau status zona inti taman nasional yang akan dipulihkan dengan jangka waktu tertentu, apabila pemulihan Cagar Alam dan zona inti Taman Nasional tidak cukup dilakukan dengan mekanisme pemulihan.
		Menteri atau kepala lembaga pemerintah non-kementerian terkait dapat mendelegasikan kewenangan menerbitkan izin akses kepada pejabat di lingkungan kementerian atau lembaga yang dipimpinnya.
		Menteri memberikan izin penelitian dan pengembangan yang menggunakan spesies dilindungi dan dikendalikan.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Menteri;	Menteri menetapkan satwa yang dilindungi pada area yang dikelola masyarakat hukum adat atau masyarakat lokal.
		Menteri wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang konservasi keanekaragaman hayati.
		Menteri menegakkan sanksi administratif.
		Menteri dapat bekerja sama dengan instansi dan/atau pihak terkait dalam memberikan insentif dan/atau disinsentif.
4	Otorita Pengelola;	Pemerintah Pusat menunjuk satu atau lebih lembaga pemerintah atau kementerian yang bertanggung jawab dalam konservasi spesies sebagai Otorita Pengelola.
		Otorita Pengelola melakukan pengendalian dan/atau pembatasan pemanfaatan spesies setelah mendapatkan rekomendasi dari Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.
5	Badan Pengelola Cagar Biosfer;	Pemerintah Pusat dapat mengelola kawasan di sekitarnya secara terintegrasi dengan pengelolaan Cagar Biosfer.
		Pengelolaan Situs Cagar Biosfer dikoordinasikan oleh Pemerintah Provinsi setempat.
		Dalam hal mengelola Situs Cagar Biosfer, Pemerintah Provinsi dapat membentuk Badan Pengelola Cagar Biosfer.
6	Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati;	Menteri dapat mengubah status perlindungan spesies berdasarkan rekomendasi dari Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.
		Perubahan kategori kawasan konservasi dilakukan berdasarkan rekomendasi Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati;	Pengajuan usulan didasarkan pada rekomendasi dari:
		a. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
		b. Pemangku kepentingan yang berkaitan; dan/atau
		c. Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.
		Dalam hal mendukung penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati, Presiden membentuk Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati berdasarkan usul Menteri.
		Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati beranggotakan unsur Kementerian dan Lembaga serta unsur masyarakat yang terkait dengan sumber daya genetik.
		Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati bertugas:
		a. melakukan pengkajian dan penelitian dalam rangka pemberian rekomendasi kepada Menteri mengenai penetapan dan/atau perubahan status sumber daya genetik spesies target, kategorisasi perlindungan spesies dan kategori kawasan konservasi;
		b. menyusun prosedur tetap untuk implementasi pelaksanaan tugas Komisi, dalam rangka pemberian rekomendasi kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2); dan
		c. menampung dan menindaklanjuti usulan masyarakat mengenai konservasi keanekaragaman hayati.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
		Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati berwenang memberikan rekomendasi terhadap:
		a. penetapan dan perubahan spesies target bagi perlindungan sumber daya genetik;
		b. penetapan spesies-spesies satwa kharismatik;
		c. penetapan dan perubahan kategori spesies dilindungi;
		d. perburuan terkendali di dalam kawasan konservasi dalam rangka mengoptimalkan daya dukung terhadap spesies;
		e. pengajuan usulan kawasan konservasi untuk menjadi situs-situs internasional;
		f. perubahan dari satu kategori kawasan konservasi ke kategori lainnya; dan
		g. pencadangan areal.
7	Dewan Pengelola Sumber Daya Genetik;	Dalam hal lembaga di bidang penelitian dan pengembangan yang telah terakreditasi belum ada, maka perorangan warga negara asing, badan hukum asing, badan usaha asing, dan/atau lembaga pemerintah asing yang akan melakukan akses terhadap sumber daya genetik wajib bekerja sama dengan lembaga pemerintah di bidang penelitian dan pengembangan yang ditunjuk oleh Dewan.
		Presiden membentuk dan menetapkan Dewan Pengelola Sumber Daya Genetik untuk mengatur pemanfaatan sumber daya genetik dan pengetahuan yang terasosiasi dengan sumber daya genetik.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
		<p>Dewan bertugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> mengkoordinasikan Kementerian dan Lembaga yang berwenang atas izin akses dan izin pengembangan; menyusun pedoman akses dan pembagian keuntungan bagi Pemerintah dan masyarakat; mengembangkan sistem basis data dan informasi serta menyediakan informasi tentang akses terhadap SDG dan pengetahuan tradisional yang terasosiasi dengannya; mewakili negara sebagai Pumpunan Kegiatan Nasional; memberikan rekomendasi penerbitan izin akses kepada Otoritas Nasional yang Kompeten; menunjuk satu atau beberapa lembaga yang berwenang sebagai Otoritas Nasional yang Kompeten bagi setiap permohonan izin akses dan/atau izin pengembangan; melakukan monitoring dan evaluasi kegiatan Otoritas Nasional yang Kompeten; dan mewakili negara dalam sengketa hak kekayaan intelektual terkait sumber daya genetik dan pengetahuan yang terasosiasi dengannya.
8	Otoritas Nasional yang Kompeten	<p>Otoritas Nasional yang Kompeten berwenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> menerbitkan izin akses dan/atau izin pengembangan; mengeluarkan bukti tertulis bahwa semua persyaratan akses dan/atau pengembangan telah ditempuh; memberikan informasi terkait dengan prosedur dan persyaratan untuk memperoleh PADIA dan Kesepakatan Bersama; dan menyampaikan laporan dan informasi PADIA, Kesepakatan Bersama, dan Izin, kepada Dewan.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
		<p>Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menetapkan tumbuhan liar atau satwa liar sebagai tumbuhan atau satwa kharismatik.</p> <p>Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengusulkan satwa kharismatik masuk ke dalam status perlindungan spesies.</p> <p>Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan terhadap AKKM.</p> <p>Situs Budaya Tradisional dan/atau areal lain yang dianggap penting untuk dilindungi oleh masyarakat adat dan lokal di dalam Kawasan Konservasi akan diakui dan dilindungi oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.</p> <p>Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya wajib menetapkan rencana keanekaragaman hayati.</p> <p>Rencana keanekaragaman hayati nasional menjadi acuan bagi rencana keanekaragaman hayati tingkat provinsi.</p> <p>Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya menyelenggarakan pelestarian keanekaragaman hayati.</p> <p>Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya dalam menyelenggarakan pelestarian keanekaragaman hayati dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>
9	Pemerintah Daerah;	

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Pemerintah Daerah;	Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya wajib melestarikan sumber daya genetik yang khas di daerahnya, langka, atau memiliki nilai secara nyata maupun potensial.
		Pembinaan populasi dan habitat spesies di luar kawasan konservasi diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan/atau masyarakat.
		Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya dalam melakukan reintroduksi dan/atau pemulihan dapat bekerja sama dengan lembaga swadaya masyarakat atau swasta.
		Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya menyelenggarakan pelestarian ekosistem.
		Dalam menyelenggarakan pelestarian ekosistem Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya membentuk unit pengelola pelestarian ekosistem.
		Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya dapat melakukan kerja sama pemulihan ekosistem pada kawasan konservasi dengan pihak ketiga.
		Pemulihan dilakukan dengan pembinaan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya.
		Pemanfaatan dilaksanakan melalui pengaturan dan pengendalian pemanfaatan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Pemerintah Daerah;	Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib mengendalikan pemanfaatan bioteknologi modern yang menghasilkan produk rekayasa genetik.
		Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib melakukan tindakan segera untuk mengatasi kerusakan akibat lepas atau dilepaskannya produk rekayasa genetik, spesies invasif asing atau jasad renik invasif ke media lingkungan.
		Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya mengelola pemanfaatan ekosistem secara berkelanjutan sesuai dengan fungsi dan tujuan penetapan kawasan.
		Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya wajib menyediakan pendanaan yang berkelanjutan untuk kegiatan konservasi.
		Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mendorong dan mendukung peran masyarakat dalam penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati.
		Pengajuan usulan didasarkan pada rekomendasi dari: <ul style="list-style-type: none"> a. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota; b. pemangku kepentingan yang berkaitan; dan/ atau c. Komisi Konservasi Keanekaragaman Hayati.
		Pengelolaan Situs Cagar Biosfer dikoordinasikan oleh Pemerintah Provinsi setempat.
		Dalam hal mengelola Situs Cagar Biosfer, Pemerintah Provinsi dapat membentuk Badan Pengelola Cagar Biosfer.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
		Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang bertanggungjawab di bidang pelestarian keanekaragaman hayati berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan/atau tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan kerugian bagi keanekaragaman hayati.
10	Gubernur/ Bupati/Walikota;	Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan kawasan ekosistem esensial: <ul style="list-style-type: none"> a. daerah penyangga kawasan konservasi; b. koridor ekologis atau ekosistem penghubung; c. areal dengan nilai konservasi tinggi; d. AKKM; e. taman keanekaragaman hayati; f. kawasan ekosistem khas.
		Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang konservasi keanekaragaman hayati.
		Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya menegakan sanksi administratif.
		Menteri, Gubernur, dan/atau Bupati/Walikota dapat bekerja sama dengan instansi dan/atau pihak terkait dalam memberikan insentif dan/atau disinsentif.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
11	BUMN;	Kerja sama pemulihan ekosistem pada kawasan konservasi dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan: <ul style="list-style-type: none"> a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/ Badan Usaha Milik Swasta (BUMS); b. lembaga swadaya masyarakat; c. yayasan; d. lembaga pendidikan; dan/atau e. masyarakat lokal.
12	National Focal Point;	Dewan Pengelola Sumber Daya Genetik bertugas: mewakili negara sebagai Pumpunan Kegiatan Nasional (<i>Nasional Focal Point</i>). Pumpunan Kegiatan Nasional adalah <i>National Focal Point</i> sebagaimana diamanatkan UU ratifikasi Protokol Nagoya. Termasuk bertindak sebagai <i>check points</i> menurut Protokol Nagoya.
13	Masyarakat dan Masyarakat Hukum Adat/ Masyarakat Lokal	Masyarakat dapat berperan dalam menyelenggarakan pelestarian keanekaragaman hayati sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
		Pembinaan populasi dan habitat spesies di luar kawasan konservasi diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan/atau masyarakat.
		Masyarakat hukum adat atau masyarakat lokal dapat memanfaatkan spesimen tumbuhan atau satwa dikendalikan dan/atau dipantau dari habitat alam untuk tujuan adat, religi, atau pemenuhan kebutuhan sehari-hari tanpa harus mengikuti ketentuan mengenai sumber spesimen dan ketentuan perizinan.

No.	Subjek Hukum atau Pelaku	Tugas dan Wewenang
	Masyarakat dan Masyarakat Hukum Adat/ Masyarakat Lokal	Masyarakat dapat berperan secara aktif dalam proses perencanaan, pelestarian, pemanfaatan, pengawasan dan pemantauan, serta penegakan hukum konservasi keanekaragaman hayati

Berdasarkan teori Hukum Administrasi Negara, subjek hukum yang menyelenggarakan urusan pemerintahan, termasuk urusan konservasi keanekaragaman hayati dapat melakukan perbuatan hukum berupa:

Perbuatan Pemerintahan (*Bestuurs handling*):

1. Perbuatan Nyata (*feitelijke handlingen*)
2. Perbuatan Hukum (*recht handlingen*):

- a. Perbuatan Hukum Keperdataan: Perbuatan hukum menurut hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handling*) yaitu perbuatan pemerintahan yang didasarkan kepada kaidah-kaidah hukum keperdataan yang menimbulkan peristiwa hukum yang mengikat para pihak, seperti jual beli, sewa menyewa, pinjam meminjam, utang piutang. Dasar dari suatu perbuatan hukum keperdataan antara lain didasarkan kepada suatu perjanjian.

- b. Perbuatan Hukum Publik: Sedangkan untuk perbuatan hukum publik, adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pejabat dan badan tata usaha Negara yang didasarkan pada kaidah-kaidah hukum publik. Secara teoritis terdapat 2 (dua) macam perbuatan hukum pemerintah menurut hukum publik, yakni:

- b.1. Hukum Publik Bersegi Satu: Perbuatan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handling*), peristiwa hukum publik yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah atau pejabat tata usaha Negara yang didasarkan pada kaidah-kaidah hukum publik terkait dengan kepentingan umum, misalnya membentuk peraturan perundang-undangan, menerbitkan izin, mengangkat pegawai negeri, dsb.

- b.2. Hukum Publik Bersegi Dua: Perbuatan hukum publik bersegi dua (*tweetzijdige publiekrechtelijke handling*), yaitu suatu peristiwa hukum yang didasarkan pada kaidah-kaidah hukum publik, namun dilakukan oleh pihak pemerintah dan pihak lain (swasta, masyarakat) yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan kesepakatan/konsensus yang dituangkan dalam suatu perjanjian, misalnya pemerintah melakukan perjanjian kebijakan (*beliefs overeenkomst*), perjanjian borongan (*kortverban contract*), kontrak karya, dsb.

Dalam suatu **peristiwa hukum** (*rechtsfeit*), yaitu suatu fakta atau perbuatan oleh **subjek hukum** yang ada dasar hukumnya, sehingga perbuatan dari subjek hukum tersebut menjadi **perbuatan hukum** (*rechtstelijke handling*). Dengan terjadinya peristiwa hukum tersebut, maka terjadilah **akibat hukum** yang menimbulkan **hubungan hukum** (*rechtsbetrekking*), yaitu suatu hubungan yang menimbulkan hak dan kewajiban, atau kewenangan (*rechten en plichten* atau *bevoegdheid*) dari suatu peristiwa hukum. Dengan adanya hubungan hukum tersebut

timbul **kepentingan hukum** (*rechtsbelang*) yaitu suatu keadaan yang bernilai hukum. Artinya bahwa suatu hubungan hukum yang menimbulkan pengaruh atau akibat pada kondisi hak, kewajiban atau kewenangan terhadap suatu subjek hukum.

Pengaruh atau akibat yang timbul kepada suatu subjek hukum dapat berupa perubahan terhadap hak, kewajiban dan kewenangan, baik dalam arti yang menguntungkan atau yang memberikan beban hukum. Perubahan yang dimaksud adalah misalnya terjadi hak, kewajiban, dan kewenangan baru, menghapuskan, menambah atau mengurangnya. Dengan demikian timbulnya suatu kepentingan hukum harus selalu didasarkan pada hubungan hukum terlebih dahulu. Kepentingan hukum tidak serta merta timbul tanpa adanya hubungan hukum sebelumnya. Kepentingan hukum di sini adalah nilai hukum dari suatu perbuatan hukum yang telah menimbulkan misalnya kerugian berupa pengurangan atau penghapusan hak atau kewajiban.

Apabila ditelaah dari apa yang disebutkan dan diatur mengenai pelaku/penyelenggara/pelaksana sebagai subjek hukum dalam penyelenggaraan konservasi keanekaragaman hayati, maka sangat diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam menentukan kewenangan atributif, tugas, fungsi,

hak, dan tanggung jawabnya. Sedapat mungkin dihindari pengaturan kelembagaan sebagai subjek hukum yang berpeluang untuk terjadinya tumpang tindih, konflik kewenangan, kontradiksi, dan inkonsistensi dalam pemberian kewenangan atributif atau delegasi atau mandat baik yang diatur di internal dalam revisi UU No. 5/1990 itu sendiri, maupun yang telah diatur dalam UU sektor, termasuk UU Pemerintahan Daerah yang juga mengatur kewenangan Daerah dalam urusan konservasi.

Karenanya, perlu dilakukan kajian kelembagaan dengan penggunaan metode dan analisis **HGSLTB**, yakni:

H: Hapus, ketika keberadaan lembaga tersebut tidak efektif dan tidak efisien, tumpang tindih dengan lembaga lainnya, juga tugas, fungsi dan kewenangannya sudah diserahkan kepada instansi lain, maka perlu lembaga tersebut perlu dihapuskan atau dilikuidasi.

G: Gabungkan, beberapa lembaga dapat digabungkan atau dilebur kedalam satu lembaga, sehingga bisa dengan lembaga yang ada, atau terbentuk lembaga baru hasil peleburan/penggabungan.

S: Sederhanakan strukturnya dan per kaya fungsinya;

L: Limpahkan kewenangan dari lembaga Pusat/Nasional kepada Pemerintah Daerah

T: Tetap tidak ada perubahan (*status quo*), tetap seperti sedia kala.

B: Baru dibentuk lembaga baru oleh revisi UU No. 5/1990.

Untuk memastikan lembaga mana yang dihapuskan, digabungkan, disederhanakan, dilimpahkan, tetap, atau dibentuk baru sangat diperlukan kajian analisis yang mendalam dan komprehensif. Dalam tulisan ini, penulis belum melakukan kajian yang mendalam dan komprehensif, sehingga rekomendasi lembaga mana yang perlu dihapuskan, digabungkan, disederhanakan, dilimpahkan, tetap, atau dibentuk yang baru. Namun penulis untuk sementara hanya mampu sebatas menggambarkan karakteristik umum dalam perspektif hukum administrasi negara, sebagaimana terurai di bawah ini.

D. Rekomendasi

Rekomendasi kelembagaan penyelenggara/pelaksana/pengelola konservasi yang ber karakteristik:

- Kelembagaan yang dibentuk harus memiliki kewenangan atributif untuk menyelenggarakan konservasi yang meliputi kegiatan perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan keanekaragaman hayati, mulai dari meliputi perencanaan, pemanfaatan pengendalian, pengawasan, hingga penegakan hukum;
- Memiliki kewenangan dalam menetapkan kebijakan dan koordinasi secara sistematis dan terpadu dalam penyelenggaraan konservasi;
- Sedapat mungkin keanggotaan dalam kelembagaan konservasi berbasis keahlian, kepakaran, atau kompetensi, sehingga lembaga ini bersifat *multi-stakeholders*, multidisiplin keilmuan, multisektor, dan multikepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan;
- Kelembagaan yang berfungsi efektif dalam penyelenggaraan konservasi apabila didukung oleh anggaran atau dana yang memadai;
- Memiliki kewenangan dalam membangun sistem perizinan yang terintegrasi terkait dengan pemanfaatan keanekaragaman hayati;
- Mampu melakukan, komunikasi, koordinasi, kerjasama, kemitraan dan sinergi dengan lembaga/instansi lain baik di dalam negeri maupun dengan organisasi internasional;
- Melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan perda-perda yang berkenaan dengan pengaturan di bidang konservasi;
- Memiliki kewenangan rentang kendali ke daerah;
- Berbentuk badan baru di bawah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, misalnya lembaga itu dapat disebut Badan Konservasi Keanekaragaman Hayati Nasional, dengan kewenangan dan tugas fungsi pokok antara lain: penetapan kebijakan, koordinasi, pengawasan, pengelola dana/pembiayaan konservasi.

III. KESIMPULAN

Berbagai upaya peningkatan kesadaran dan perluasan wawasan tentang apa yang harus dilakukan untuk menyelamatkan keanekaragaman hayati harus terus dilakukan betapapun sulitnya, terutama bagaimana melakukan konservasi agar tetap bermakna dan bernilai, baik bagi kelangsungan hidup umat manusia maupun bagi keseimbangan alam itu sendiri. Tidak sedikit orang yang berpikir bahwa menyelamatkan, melindungi, memelihara dan memanfaatkan keanekaragaman hayati hanyalah menjaga keberadaannya, padahal sesungguhnya kegiatan dan tindakan konservasi itu memiliki pengertian yang lebih luas, yakni terkandung makna di dalamnya adanya prinsip keadilan, perlindungan, pemerataan kesejahteraan, pemberdayaan dan penguatan *civil society*, serta prinsip keberlanjutan, baik bagi alam itu

sendiri maupun bagi umat manusia dari generasi masa sekarang maupun generasi masa datang.

Dengan demikian, kelembagaan yang dibentuk adalah lembaga yang memiliki karakter, komitmen, orientasi, dan konsekuensi yang mampu berbuat banyak, efektif, dan berkualitas dalam penyelenggaraan konservasi. Keberadaan yang akan diatur dalam draf revisi UU No. 5/1990 mampu menyelesaikan permasalahan ego sektor, tumpang tindih, konflik kewenangan, berebut kewenangan, atau melepaskan diri dari tanggungjawab. Karena itu, kehadiran lembaga konservasi harus mampu menjamin dalam menggalang kekuatan komitmen untuk senantiasa berkoordinasi yang pada gilirannya akan melahirkan sinergi sistem hukum yang harmonis, komplementer, selaras, serasi, dan seimbang.

ENHANCING ROLES OF COMMUNITY IN CONSERVATION THROUGH STRENGTHENING VILLAGE NATURAL RESOURCE GOVERNANCE

Edi Purwanto¹³

Abstract

The high rate of deforestation in this country is impossible to control without improving natural resources governance at a grassroots level. Law No. 6/2014 on the Villages (Law No. 6/2014) designates a village as a self-governing community and has given new hope for enhancing community roles on conservation through strengthening villages' natural resources governance. Community empowerment on conservation from 1990 up to now, facilitated by the Government and NGOs, has mostly failed. One of the key underlining causes is the limited attention given to village natural resource governance. Strengthening village natural resource governance is an effective approach to mainstream genetic and species conservation, including conserving germplasms of Indonesia's native tree species and intervillage collaboration to protect ecosystem services through the Payment for Environmental Services (PES) scheme. There are at least three (3) cases where the success of conservation measures are highly related to the quality of village natural resources governance: (a) New villages located inside and adjacent to conservation areas that often cause chronic encroachments problems; (b) Villages outside state forest areas (APL) which have intervillage forest cover that is strategic to maintain as an ecological corridor or essential ecosystem area; (c) Villages with most areas managed by concession holders (natural forest concessionaires, forest and oil palm plantations) where the local authority at the village level should cover conservation areas in the village, including those managed by another management unit. In these conditions, strengthening village capacity should have increased priority.

Keywords: village, conservation, state forest area (APL), essential ecosystem, ecology corridor, nature resources

¹³ Director of Yayasan Tropenbos Indonesia (TBI) and Operasi Wallacea Terpadu (OWT).

I. INTRODUCTION

Law No. 6/2014 on Village (Law No. 6/2014) is created on new paradigm by establishing the principle of recognition and subsidiary that gives authority based on their right of origin and local authority at village level. Village is the only formal institution at community level with its authority to do natural resources governance which is also in line with Law No. 23/2014 on Regional Government (Law No. 23/2014). Draft Revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) of the January 16, 2017 version (there of so-called Draft Law) should consider the existence of village position and authority as stipulated by the Law No. 6/2014.

Uncontrolled deforestation rates, forest area encroachment,¹⁴ forest and land fires, peat land degradation and the like are unlikely to be mitigated without improvement and reinforcement of natural resources management that involves active participation of the community at the grassroots level. In fact, the majority of Indonesian people live in village areas. In 74,000

villages around 30,000 are within or on the boundaries of forest or conservation areas.¹⁵ The reinforcement of Village Natural Resource management will have an impact on the increased community role in conservation activities, while the failure of its reinforcement will harm conservation interests.

This paper discusses matters that must be provided for in the draft revision of Law No. 5/1990 to increase the community role in the conservation through the reinforcement of village natural resources management.

II. DISCUSSION

A. Community facilitation schemes in conservation activities: 1990 – today

Up to 1990, community involvement in conservation by design prepared by government and Non-Government Organizations (NGO's) has not been significant. Most conservation areas remain free of community/human activity. To control the community pressure on the areas, the government (Directorate General of Natural Protection and Reservation or PHKA Directorate

General) has adopted a 'fence and fine' approach, area safeguarding and law enforcement. At the same time, the NGO role generally remains focused on activities of research, monitoring of protected species distribution and population, strengthening the capacity of area managers in the inventory of animals, improvement of habitat and area safeguarding.

Conservation issues have been complex in the era of reforms and democratic euphoria due to the increasing population pressure and need for land for the cultivation of palm oil, rubber and coffee which have recently become lucrative on the international market. The government and NGOs began to realize how important community involvement is in the conservation, despite the limited approach to raising community awareness.

In the early 2000s, under intense public pressure, the government and NGOs began to realize that raising awareness was no longer effective without community empowerment in the development of sources of alternative livelihoods to reduce community dependence on the extraction of forest resources. The PHKA Director General began to develop a Conservation Village Model (*Model Konservasi Desa/MDK*) and NGOs and conservation projects were initiated to include the development of sustainable livelihoods.

Building sustainable livelihoods at the grassroots level in remote areas is obviously not an easy job considering the varied social capital and limited economic infrastructure there. In addition, there is no guarantee that the approach successfully adopted in a certain region will be successfully replicated in other regions. Moreover, the competitor is palm oil, which is supported by unlimited and multinational-scale capital. It is not easy to discover livelihoods that are economically as attractive as palm oil but more sustainable. It is not entirely the Government and NGOs fault if they are unable to control conservation areas or forest encroachment, due to very strong or insurmountable community pressures.

On the other hand, community empowerment for conservation conducted by the Government and NGOs remains weak and is not comparable to the high pressures they encounter from the "other side" of this struggle. Facilitation schemes adopted by the Government and NGOs are always conducted based on a temporary approach (project-based) and can only touch on a minority of society. Current facilitation schemes have not been able to optimally encourage the roles of villagers and relevant development actors near conservation areas. Due to various practical considerations and

14 Forest area is a certain area stipulated by the government to be maintained with respect to its existence as the permanent forest (article 1, paragraph 3, Law No. 41 of 1999 upon Decision of Constitutional Court No. 45/PUU-IX/2011). 70% of Indonesia's land covers Forest Area.

15 The Strategic Plan of the Ministry of Environment and Forestry 2015-2019, page 7.

rationales, not many conservation facilitators are willing to stay with the local people who need advocacy and technical help

If a sustainable livelihood development program can be successfully adopted by the community, it generally only lasts for the project term. If it is successfully adopted in the post-project period, the activity is often conducted not as an alternative but as a complementary activity to the palm oil business or other extractive activities. From this experience, conservation practitioners later initiated the Community Conservation Agreement. This approach is in fact too difficult to be implemented due to the lack of supervision over community commitments, as conservation facilitators will immediately leave the site after project funding terminates.¹⁶

Another important drawback to community facilitation is the 5-year target set in Village Natural Resources management programs. In line with the Law No. 6/2014,

the involvement of communities living within and/or adjacent to conservation areas must be conducted in a programmed manner within a minimum period of five (5) years with the main goal of reinforcing the management of village natural resources.

This can be initiated by the facilitation of village natural resources via participatory mapping to raise awareness among the community of the village's natural resources potential and facilitate delimitation of village boundaries. This participatory mapping will subsequently serve as the basis for facilitating participatory village conservation planning, facilitation of the preparation of Medium-Term Development Planning (RPJM) at the village level, meaning the pro-conservation (Green-Village RPJM) and Village Fund Utilization. Some lessons learned from the empowerment of community role in conservation activities are presented in Table 1.

Table 1. Community institutional role in conservation

No.	Role	Description	Managing Agency	Village	Facilitator
1.	Restoration of Corridor TN Betung Kerihun and TN Danau Sentarum, Kapuas Hulu District, West Kalimantan Province (Eghenter, et. al, 2012)	People replant fruit trees and honey trees and locally native species under the rubber-based agroforestry system	Village	Sungai Sedik, Tekalong, Sepan, Kapuas Hulu District	World Wildlife Fund (WWF)
2.	Village Regulation on Water Catchment Area (DTA) Protection (Purwanto, E. & Ujang.S. Irawan, 2012)	Inter-Village agreement to protect Village forest in DTA area as water resources	Nagari	Salareh Aia, Palembayan Sub District, Agam District, West Sumatra Province	OWT (Operasi Wallacea Terpadu/ Integrated Wallacea Operation)
3.	Village Regulation on Protection to Village Parent Trees (Purwanto, E. & Ujang.S. Irawan, 2012)	Agreement to protect parent tree as the source of seeds	Village	Tawalian Timur, Toraja District, West Sulawesi Province	OWT
4.	Utilization of Village Funds for the development of eco-tourism facilities in Sungai Lesan Protected Forest/HLSL (Salman, 2016)	2016 village consultation allocates Village funds for constructing eco-tourism Gate HLSL	Village	Sidobangen, Berau District, East Kalimantan Province	OWT
5.	Management of Tana Ulen Sungai Nggeng within traditional utilization zone of Kayan Mentarang National Park (Eghenter, et. al, 2012)	Chief of Tribe and the community establish Tana Ulen Management Body (BPTU) to specifically manage Tana Ulen territory.	Badan Pengurus Tana Ulen (Tana Ulen Administrative Board (BPTU))	Long Alango, Bahau Hulu, Malinau District, North Kalimantan Province	Kayan Mentarang National Park, WWF

¹⁶ Purwanto, Developing Sustainable Livelihoods in the grassroot level in Managing Indonesia's Remaining Forests; Compilation of Opinion: 2014 – 2016, Bogor, Indonesia, (Tropenbos International Indonesia), page 109 -111.

6	Management of Lubuk Beringin Village Forest (Ayat, A & J. Tarigan, 2010)	Villagers of Lubuk Beringin Village receive rights to manage the Village Forest in the area of around 2,356 hectares in Protected Forest Area of Rantau Bayur-Bukit Panjang	Village	Lubuk Beringin, Bathin III Ulu Sub district, Bungo District, Jambi Province	Komunitas Konservasi Indonesia (KKI) Warsi
7	Management of Guguk Customary Forest (Kleden, et. al, 2009)	Customary Community manages Guguk Village's Customary Forest in the area of 690 hectares located in Bukit Tapanggang Area Desa Guguk.	Customary Forest Management Group (Kelompok Pengelola Hutan Adat)	Guguk, Renah Pembarap Sub district, Merangin District, Jambi Province	KKI-Warsi
8	Management of Merabu Village Forest (PSKL-KLHK, 2016)	Villagers of Merabu manage Village Forest of an area of 8,000 hectares in Karst Mangkaliat Area	Village	Merabu, Kelay Sub district, Berau District, East Kalimantan Province	The Nature Conservation (TNC)
9	Tree Planting Movement (Kompas, 2012)	Village Government and the community members carry out tree planting movement to save Mandalamekar forest as the source of water springs	Village	Mandalamekar, Jatiwaras Sub district, Tasikmalaya District, West Java	Mitra Alam Munggaran
10	Village Regulation on Biodiversity (Transform, 2014)	Village Government draft Village Regulation to regulate natural and forest preservation by full participation of the people	Village	Aik Bual, Kopang Sub district, Lombok Tengah District, NTB Province	Lembaga Transform and Flora Fauna Indonesia (FFI)

11	Village Regulation on mangrove ecosystem management (Mongabay, 2015)	Village government stipulates Mangrove Protection Area (WPM) for protecting coastal area from various devastating activities which threat the coastal preservation	Village	Deaga, Pinolosian Tengah Sub district, Bolaang Mongondow Selatan District, North Sulawesi Province	Perkumpulan Kelola and Mangrove For the Future (MFF)
12	Sungai Utik Customary Forest, West Kalimantan (LEI, 2008)	Dayak Iban tribe adopting customary rules for managing and occupying forest area of around 9,542.5 hectares receives recognition in the form of sustainable forest management certification from LEI in 2008.	Customary Forest Management Group	Sungai Utik, Embaloh Hulu Sub district, Kapuas Hulu District, West Kalimantan Province	Indonesian Ecolable Institute (LEI), the Indigenous Peoples Alliance of the Archipelago (AMAN)

B. Community Role in Genetic, Species and Ecosystem Conservation

1. Genetic and species protection

Biodiversity conservation has been conducted at genetic, species and ecosystem levels. Protection of vegetation species has been commonly known very well by the (indigenous) community from generation to generation. Uncontrolled deforestation has devastated species of essential vegetation serving as the source

of livelihood for (indigenous) communities.

Deforestation has seriously impacted the existence of native tree species that are important for species conservation, in particular the source of genetic material (both generative and vegetative) for cultivation of native/endemic tree species such as Ulin (*Eusideroxylon zwageri*), Meranti merah (*Shorea leprosula*, *Shorea parvifolia*), Tengkawang (*Shorea pinanga*, *Shorea stenoptera*), Merbau (*Intsia bijuga*), Eboni (*Diospyros celebica*), etc. Some face the risk of extinction.

Increasingly depleted intact forest ecosystems may have a serious impact on the reduced sources of seeds that have high genetic diversity. Various efforts have been made to rehabilitate, such as through ecosystem restoration. However, it is regrettable that the restoration program using native species that is currently conducted gives less attention to diversity and the quality of genetic seed sources. Forest trees were propagated using genetic materials (seeds or seedlings scraped together naturally) that have low genetic diversity and quality, namely from several parent trees rather than the selected parent trees. Consequently, the trees are susceptible to pests, diseases and future climate change. Given the fact that the native species live up to hundreds of years, incorrect selection of genetic materials for planting will only be realized decades later.¹⁷

According to Namkoong *et al.* (1996) in Finkeldey (2005) one of the indicators in the implementation of sustainable forest management is high genetic diversity. The high genetic diversity in tree

populations will produce good hereditary traits, i.e. resistance to pests, diseases and adaptability to climate change, in addition to providing benefits for forest plant conservation for the sustainability of genetic biodiversity.

Considering the significance of conserving the germplasm of Indonesia's native tree species, it is necessary to invite community involvement in conservation initiatives for the remaining village forests as the source of seeds through the reinforcement of village natural resources management.

The Draft revision of Law No. 5/1990 should require the District/City Government to develop source of native tree seeds in its region and the District/City Government to conserve the remaining intact forest landscape/ IFL in its region in a Germplasm Bank. According to World Resources Institute (WRI),¹⁸ IFL is forest cover that is dominated by forest ecosystem with a minimum area of 500 km² (50,000 ha) and a minimum width of 10 km, that is not yet much influenced by human activities.

2. Ecosystem protection: Utilization of Environmental Services for Biodiversity Conservation Purpose

The increasing need for land for the development of agro-commodities for the past twenty years has fragmented and disconnected the corridor of wildlife ecology, causing a lot of human-wildlife conflicts. Wildlife preservation is determined by the degree of its habitat integrity, therefore the best approach to the protection of wildlife habitat is the preservation of ecosystem integrity.

The approach to community involvement in wildlife protection can be done in two ways, namely by not hunting and trading in wildlife and their parts and by protecting their habitat. One of the incentives to be potentially developed is the protection of biodiversity through the utilization of environmental services or their ecosystems (ecosystem services approach for biodiversity conservation),¹⁹ such as clean water, water energy

for micro-hydro power plants, eco-tourism and Payment for Environmental Services (PES). Villages producing environmental services through incentives given to the people receiving environmental services could be strengthened in terms of their natural resources management for protecting the village's essential ecosystem. The PES scheme has long been known but it is hard to develop since it is left entirely to the market mechanism.

The Government needs to mainstream this scheme to mobilize the willingness to pay the people who receive or enjoy the environmental services through local government regulation.²⁰ This Draft revision of Law No. 5/1990 requires regional government to promote this scheme from voluntary transactions into mandatory transactions through environmental service retribution, such as for clean water users, visitors to tourism parks, cafés, restaurants, star hotel guests and the like.

17 Purwanto and S. Moestrup, Conserving Germplasm of Indonesia's Native Tree Species in Managing Indonesia's Remaining Forests' (Indonesia: Tropenbos International Indonesia Programme, 2016), page 145.

18 Harris, N., Petersen, R., Minnemeyer, S., 8 Percent of the World Remaining Pristine Forest Degraded Since 2000, available at: <http://www.wri-indonesia.org/en/blog/8-percent-worlds-remaining-pristine-forests-degraded-2000>, accessed on April 6, 2017.

19 Ingram, J.C., K.H. Redford et James. E.M. Watson, Applying Ecosystem Services Approaches for Biodiversity Conservation: Benefits and Challenges, (S.A.P.I.EN.S, 2012)

20 Prasetyo, F.A., A. Suwarno, Purwanto, R. Hakim, Making Policies Work for Payment for Environmental Services (PES): An Evaluation of the Experience of Formulating Conservation Policies in Districts of Indonesia, (Journal of Sustainable Forestry, 28:3-5,415-433, 2009)

C. Strengthening the position of conservation areas against new Villages within the areas

From the institutional aspect, conservation areas are managed by the Agency for National Park and Forest Resources Conservation Agency (Strict Nature Reserve, Wildlife Conservation, Eco-Tourism Park and Hunting Park) representing Technical Implementing Unit (UPT) of the Central Government (the Ministry of Environment and Forestry), while production and protected forest areas are managed by Forest Management Unit (KPH) which represents the Technical Implementing Unit of Forestry Office at provincial level. At the same time, forest cover outside forest areas will be determined as the Essential Economic Area (*Kawasan Ekonomi Esensial/KEE*)²¹ by the district and provincial government (for the purpose of inter-district KEEs).

The Central Government as the holder of conservation authorities frequently creates the misperception of both Conservation Area Manager and District/City Government. The

regional governments often feel that conservation area security and integrity are not under their responsibility. On the other hand, many Conservation Area Managers feel that they are part of the Central Agency, therefore they often overlook the roles of regional government in the planning, monitoring and evaluation process of conservation program. By excluding the role of regional governments, the government must work by itself on conservation area management in the midst of heavy responsibilities and limited resources.²² This classic issue should be responded to in the draft revision of Law No. 5/1990 by stipulating Conservation Area Managers to involve regional governments in conservation activities.

It is undeniable that most of the district governments feel uncomfortable if some of their territories have the status of conservation area. They continue to question the benefits and compensation from the reduced area that they feel should have had the potential for economic development and a source of revenue for local government.

Due to lacking commitment to conservation, some district governments often leave the villagers who commit forest encroachment and many of them even legalize encroachment area into definitive villages by building schools and various public facilities there.

The growth of new villages within and directly adjacent to the conservation area often becomes the driver of forest encroachment, which has become a chronic issue and difficult to resolve, because it is closely related to political and human rights issues. Encroachment has now become a general disease in Conservation Area Management. Unfortunately in many cases, the Conservation Area Manager only takes measures after the situation has become severe and out of their control.

Encroachment is the root cause of forest fires, as a consequence of conflicts between different land users, illegal logging, human wildlife conflicts, invasive alien species and ecosystem fragmentation and most importantly the loss of Conservation Area Manager control over the encroached areas.

To anticipate this matter, it is necessary to take crucial issues into account in the Law No. 6/2014 that may serve as the basis for resolving the aforementioned issues, in particular those related to Village management as provided for in the

Law No. 6/2014 (Articles 7-17) and other crucial issues, among the other things, as follows:

I. Delimitation of Village Boundary

The draft revision of Law No. 5/1990 needs to regulate the authority of the Conservation Area Manager in facilitating the delimitation of a village boundary from conservation area accurately. In accordance with the Law No. 6/2014, every village must have areas with accurate boundaries that are stipulated under Local Government Regulations. This is important to anticipate the expansion of village boundaries that affect the fragmentation of conservation areas.

Similarly, the formation of new villages (previously known as village expansion), village mergers, omissions and changes in the status of village into a *kelurahan* (villages located in cities). These issues have significant implications on conservation area integrity.

To anticipate the formation (expansion) of new villages, the draft revision of Law No. 5/1990 needs to prohibit changes from existing village status within a conservation area into a *kelurahan*, because of its implications for the transfer of asset ownership from the village/conservation area to the district/city government. Ultimately, it must be provision to

21 The Ministry of Environment and Forestry on the Ecosystem Essential Area (KEE) is still on going discussion.

22 Purwanto, An Anti-Encroachment Strategy for the Tropical Rainforest Heritage of Sumatra: Towards New Paradigms. Bogor, Indonesia; (Tropenbos International Indonesia and UNESCO, 2016), page 73.

the formation (expansion) of new villages may not expand village area boundaries that have previously been determined.

In addition, it is necessary to carefully consider the authorities granted by Law No. 6/2014 to the Government, as specified in: (a) Article 9 (Village may be destroyed due to natural disasters and/or for the purpose of strategic national program interests). The draft revision of Law No. 5/1990 needs to define “national program interests which are strategic” for conservation; (b) Article 13 of the Law No. 6/2014 (The Government may initiate the formation of Village in specific and strategic areas for national interests). The draft revision of Law No. 5/1990 needs to define the context of ‘specific and strategic for national interests’ in order not to harm conservation interests.

In relation to village management, the draft revision of Law No. 5/1990 must anticipate relocation issues that are not provided for in the Law No. 6/2014. As we may be aware, some conservation area damage is caused by villagers’ relocation, due to either natural disaster or social conflicts. The draft revision of Law No. 5/1990 must confirm that the conservation area may not be used as a relocation target or relocation must be conducted only if there is threat to the integrity of a conservation area.

2. Designation of Village Spatial Layout and Village Regulation

In relation to the village spatial layout, the draft revision of Law No. 5/1990 needs to provide the Conservation Area Manager with authorities to approve the Village Spatial Layout. The spatial layout issue is not sufficiently provided for in the Law No. 6/2014 so that it remains open for specific provisions in the draft revision of Law No. 5/1990, including the opportunity for the adjustment of Village Spatial Layout with conservation area zoning.

As confirmed in the Law on Villages, villages may establish regulations as follows, namely: (a) Village Regulation, (b) Village Head Regulations and (c) Joint Regulations of Village Heads. Village Regulations have long been known and practiced in Village government administration. Despite their weak effectiveness as a legal product, Village Regulations have principally been a binding legal force equal to Local Government Regulation and Law. Furthermore, the draft revision of Law No. 5/1990 needs to provide the Conservation Area Manager with authorities to facilitate the formulation of village regulations which are in accordance with the functions of conservation areas where the village exists.

3. Roles of Conservation Area Manager in the Village Development

In accordance with the Law No. 6/2014, every village must prepare its development planning which is mutually discussed with the villagers in a village consultation. The development planning must be set out in the planning document consisting of: (a) Village Medium Term Development Plan (Village RPJM) for a six-year period; (b) Village Government Work Plan (Village RKP), namely an annual plan as the elaboration of Village RPJM and (c) Village Revenues and Expenditures Budget (Village APB).

To ensure that the Village development planning sides with conservation, the Conservation Area Manager is obligated to facilitate Villages in conservation areas to prepare ‘Green-Village RPJM’. This is important to: (a) ensure harmony between the Village development and conservation targets and policies; (b) encourage Villages to take the conservation needs into account in the Village RKP in accordance with the locally-scaled authorities; (c) allocate budget for conservation activities in accordance with the Village RKP. This is important bearing in mind that currently Villages have sufficient source of funds from Village Funds (DD), Village Funds Allocation (ADD), Regional Tax and Retribution Profit Sharing and other sources.

4. Roles of Conservation Area Manager in the development of *Badan Usaha Milik (BUM) Desa*

Management and empowerment of natural resources in the conservation areas have become critical issues considering that the villagers living in the boundaries and or in the area of conservation rely on natural resources in those areas for their livelihoods. It is understood that the utilization of natural resources may trigger conflicts, among the villagers, villages or between villages and the Conservation Area Manager. It is, therefore, necessary to formulate the partnership model for natural resources management with community members, particularly those having high economic values such as water resources, eco-tourism and Non-Timber Forest Products (*Hasil Hutan Bukan Kayu /HHBK*).

In accordance with Law No. 6/2014, Villages may establish Village-Owned Enterprise (BUM Desa). Two or more BUM Desa, under inter-Village collaboration, may then establish an Inter-Village BUM. BUM Desa is a business entity with its the entire or majority capital is owned by Villages through direct sharing from Village assets which are separated in order to manage assets, services and other businesses for the greatest prosperity of the Village

People. A BUMN, remember, is a State-Owned Enterprise – so this is essentially a Village-Owned enterprise.

The draft revision of Law No. 5/1990 needs to provide for involvement of Conservation Area Managers in the BUM Desa. By this scheme, the conservation area manager may control the natural resources utilization by the people, prevent from private management of natural resources in conservation areas and confirm the Village functions and roles in the management of strategic assets.

5. Roles of Conservation Area Manager in providing guidance for Community Institutions

A Village Community Institution is a participatory forum for villagers as the Village government partner, having duties to empower the Village community. The Village Community Institution takes participation in planning and implementing the development and improving services for Village people. Article 94 of Law on Village states that *the implementation of program and activities depending on the Government, Regional Government at Provincial level, Regional Government at District/City level and non-Government organizations must empower and utilize the existing Community Institution in the Village. To implement the*

Village conservation program, the Conservation Area Manager needs to encourage the Village to mobilize community participation through the Village Community Institution.

D. Management of Cross-Village forests for protecting Essential Ecosystem Areas

Considering that forest resources have the characteristics of cross-Village resources, it is necessary to establish cooperation among Villages to ensure synergy of management. The cross-Village forest management is related to the forest protection efforts in the Water Catchment Area (DTA), DTA forest protection which involves Villages in the upstream and downstream areas, management cooperation of forests as the Essential Ecosystem Area. The draft revision of Law No. 5/1990 needs to regulate cooperation among Villages for ecosystem and biodiversity protection which has been provided for in the Law No. 6/2014 in Joint Regulation of Village Heads and Village Coordinating Body (BKAD).

E. Reinforcement of Village Position in the Management of Local Protection Area (KPS)

Currently, most natural resources are managed by the private sector. Widespread land-based large-scale investment has led to proper management of most Village areas outside Java by the right holders of Production Forest Concession (HPH), Industrial Forest Permit (HTI) and palm oil plantations. Recently, the Management Unit (UM) holding rights do not have a functional relationship with the Village in terms of Natural Resources conservation management in KPS. UM only obeys the party granting permits (the Government at District, Provincial and Central levels), while a Village is only deemed as the charity object. As concession areas are part of Village areas, Villages should have access to get involved in the identification, designation and management as well as protection of KPS in a sustainable manner.

Referring to Presidential Decree No. 32/1990 on Management of Protected Area, the Ministry of Forestry issued the Ministry of Forestry Regulation No. 3/ 2008 on Delineation of KPS Area in HPH and HTI Concessions as presented in Table 2, excluding the High Conservation Value (HCV) areas. The delineation of HCV area only applies to UM having an

extra commitment to meet the forest management standards as stipulated by the principles of the Forest Stewardship Council (FSC) and palm oil business that complies with the rules of Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO).

Unlike HPH and HTI, the palm oil spatial layout has not been standardized. In general, the philosophy adopted by any planter is to grow palm oil wherever it is, whether in the steep hill, peat land area or sandy land. This has serious impact on biodiversity and ecosystem conservation. The mounting demand of consumer expectation that palm oil should be environmentally friendly has slightly improved the conditions over the past ten years. Large-scale producers (growers) who are the members of the RSPO and planters who sell their products to members of the RSPO have started to allocate areas for HCV.

Government Regulation (PP) No. 47/2015 in lieu of Government Regulation No. 43/2014 on Technical Regulations of Law No 6/2014 mandated the District Government to stipulate Village-scale local authority through Local Government Regulation. The authorities must include 'conservation' affairs in the entire Village area, including the area managed by the UM.

Table 2. Local Protection Area in UM

No.	Management Unit	Local Protection Area
1.	Production Natural Forest/IUPHHK-HP/HPH	Buffer Zone
		Riverbank Area
		In-site Conservation Area
		Wildlife Protected Area (KPSL)
		Germplasm Protected Area (KPPN)
		High Conservation Value Area (HCV)
2.	Industrial Timber Plantation/ IUPHHK-HTI	Riverbank Area
		Wildlife Protected Area (KPSL)
		Germplasm Protected Area (KPPN)
		High Conservation Value Area (HCV)
3.	Palm Oil Plantation	Marginal area
		Riverbank Area
		High Conservation Value Area (HCV)

KPS (private Wildlife Protected Area) is determined for the purpose of retaining the life supporting system as part of precautionary approach principles for preventing catastrophes due to natural resources exploitation.

Inaccurate determination of KPS from the standpoint of site selection and its total area as well as careless management may cause rapid deterioration of forest hydrology functions leading to ecological disaster. The main object is definitely the villagers living around the concession area (UM) who will

suffer from river water pollution, clean water scarcity, forest and land fires, wildlife-human conflicts and the loss of germplasm. Driven by earning short-term profits, the holders of intellectual property rights (as Wildlife is not considered an “asset” with a physical property right) often fail to take them into account in business investments. A KPS area is frequently designated halfheartedly for the mere sake of meeting the licensing requirements or *green-washing* rather than as an ecological investment for supporting long-term business sustainability.

Considering that, the draft revision of Law No. 5/1990 needs to stipulate that Villages must be involved in the process of identification, designation, management and protection of KPS. KPS management in UM must become part of Village authority. UM must consider the Village role as KPS co-management. In addition, the draft revision of Law No. 5/1990 needs to stipulate the KPH role as the facilitator in the process of identification, stipulation, management and protection of KPS for HPH and HTI.

III. CONCLUSIONS

There are at least three important cases where successful conservation efforts are determined by the quality of Village Natural Resources

management: (a) New Villages existing within and directly adjacent to Conservation Areas that frequently cause the occurrence of chronic and unresolved forest encroachment problems; (b) Villages outside Forest Areas (APL) that have strategic cross-Village forest cover that must be protected as ecological corridors or essential ecosystem areas; (c) Villages with some of their areas managed by the license holders (HPH, HTI, Palm Oil) where village-scale local authority should cover conservation affairs in the entire Village area, including the area managed by the management unit. In those three conditions, Strengthening Village capacity should be specifically prioritized.

Table 3. Scheme of Village Institution facilitation and arrangement/ regulations

No.	Focus-Issue	Strategic Agenda	
		Facilitation	Arrangement-Regulations
New Villages existing within and directly adjacent to the Conservation Area			
I.	Village management	Determination of area and delimitation of Village boundaries	Draft Law regulates: <ul style="list-style-type: none">• establishment• merger• elimination• status change• relocation

	Spatial layout	Spatial mapping and preparation of village spatial layout document	Draft Law regulates: <ul style="list-style-type: none"> • Provisions • Procedures • Materials of document • In accordance with the conservation area zoning/forest
	Village authorities	Identification of village-scale local authority related to conservation	Draft Law regulates village-scale local authority on protection, biodiversity preservation and sustainable utilization of biological resources
	Village legal products	Formulation of pro-conservation Village regulation	Draft Law regulates matters related to the conservation which must be designated by Village Regulation including protection of important species, designation of detailed spatial layout in Village area
	Village collaboration	Performing cooperation with Villages and encouraging cooperation among villages for conservation area protection	Draft Law regulates cooperation among Villages within conservation area on protection, sustainable preservation and utilization of biological resources in conservation areas
	Village-owned Enterprise (BUM Desa) and Inter-Village BUM Desa	Encouraging Natural Resources management and empowerment within conservation area through BUM Desa or Inter-Village BUM Desa	Draft Law regulates the management and or empowerment of Natural Resources within conservation areas which are conducted through business activities.

	Community Institution		Draft Law regulates Village Community Institution for supporting conservation activities
	Village and Rural Area Development	Mainstreaming conservation in the Village RPJM	Draft Law regulates conservation-oriented Village development planning
Villages outside Conservation Areas that have cross-Village forest cover			
2.	Village legal products	Formulation of pro-conservation Village regulation	Draft Law regulates matters related to the forest management and protection that must be determined through Village Regulation
	Village collaboration	Encouraging cooperation among villages for conservation area purpose	Draft Law regulates cooperation among Villages for supporting forest function sustainability including the stipulation of KEE and protection of important species
	Community Institution		Draft Law regulates Village Community Institution to develop social, economic and cultural functions of forested areas
Villages where some of their areas are managed by rights holders (HPH, HTI, Palm Oil)			
3.	Village Management		Draft Law regulates company obligations to comply with Village boundaries
	Village Collaboration	Cooperation between Villages and Rights Holders	Draft Law regulates Right Holders obligations to empower Village in the KPS utilization and protection

MENINGKATKAN PERAN MASYARAKAT DALAM KONSERVASI: MELALUI PENGUATAN PENATA KELOLAAN SDA DESA

Edi Purwanto²³

Abstrak

Tingginya laju deforestasi di negeri ini tidak mungkin dikendalikan tanpa perbaikan penata-kelolaan Sumber Daya Alam (SDA) di tingkat tapak. Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU No. 6/2014) memberikan perspektif Desa sebagai self governing community, sebagai organisasi masyarakat yang memerintah dirinya sendiri, telah memberikan harapan baru bagi penguatan peran masyarakat dalam konservasi melalui penguatan tata kelola SDA Desa. Pendampingan masyarakat dalam kegiatan konservasi dari tahun 1990 hingga kini oleh Pemerintah dan NGO banyak menuai kegagalan, kunci akar penyebabnya antara lain adalah minimnya perhatian pada aspek penguatan tata kelola SDA Desa. Penguatan tata kelola SDA Desa merupakan pendekatan yang efektif untuk mengarusutamakan konservasi genetik dan spesies, diantaranya adalah materi genetik spesies pohon asli Indonesia yang telah lama terabaikan, maupun kerjasama antar Desa dalam perlindungan jasa ekosistem dengan skema Imbal Jasa Lingkungan (Payment for Environmental Services). Setidaknya ada tiga (3) kasus penting dimana keberhasilan upaya konservasi berkaitan erat dengan kualitas penata-kelolaan SDA Desa: (a) Desa-Desa baru yang berada di dalam dan berbatasan langsung dengan kawasan konservasi yang sering menjadi penyebab terjadinya masalah perambahan hutan kronis dan sulit diselesaikan; (b) Desa-Desa di luar kawasan hutan (APL) yang memiliki penutupan hutan lintas Desa yang begitu strategis untuk dijaga sebagai koridor ekologi atau kawasan ekosistem esensial; (c) Desa-Desa yang sebagian wilayahnya dikelola oleh pemegang hak (HPH, HTI, kebun sawit) dimana kewenangan lokal berskala Desa harus mencakup urusan konservasi di seluruh wilayah Desa, termasuk wilayah yang dikelola oleh unit manajemen. Dalam ketiga kondisi ini, penguatan kapasitas Desa perlu mendapat prioritas khusus.

Kata kunci: Desa, konservasi, APL, ekosistem esensial, koridor ekologi, SDA

23 Direktur Yayasan Tropenbos Indonesia (TBI) dan Operasi Wallacea Terpadu (OWT)

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU No. 6/2014) dibangun dengan paradigma baru dengan menetapkan azas pengakuan dan subsidiaritas yang memunculkan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa. Desa sebagai entitas formal pada tingkat komunitas dengan kewenangan untuk mengatur sumber daya alamnya yang juga selaras dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah yang baru (UU No. 23/2014). Draf revisi UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU. No. 5/1990) seharusnya memperhatikan keberdaan posisi dan kewenangan desa sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 6/2014.

Tidak terkendalinya laju deforestasi, perambahan kawasan hutan,²⁴ kebakaran hutan dan lahan, degradasi lahan gambut dan sebagainya tidak mungkin diselesaikan tanpa perbaikan dan penguatan tata kelola SDA yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat di tingkat tapak. Memperhatikan sebagian besar

masyarakat hidup di Desa, dari 74.000 Desa ada sekitar 30.000 Desa berada di dalam atau di pinggiran kawasan hutan atau konservasi.²⁵ dengan demikian penguatan tata kelola SDA Desa akan berdampak pada peningkatan peran masyarakat dalam kegiatan konservasi, sebaliknya kegagalan penguatannya akan semakin merugikan kepentingan konservasi.

Makalah ini membahas hal-hal yang perlu diatur oleh Revisi UU No. 5/1990 untuk meningkatkan peran masyarakat dalam konservasi melalui penguatan tata kelola SDA Desa.

II. PEMBAHASAN

A. Pola pendampingan masyarakat dalam kegiatan konservasi: 1990 – kini

Sampai dengan tahun 1990, keterlibatan masyarakat dalam kegiatan konservasi yang direncanakan (*by design*) oleh pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) masih sedikit. Sebagian besar kawasan konservasi masih steril dari kegiatan masyarakat. Untuk

mengendalikan tekanan masyarakat terhadap kawasan, pemerintah (Direktorat Jendral Perlindungan dan Pelestarian Alam atau Dirjen PHKA) melakukan pendekatan '*fence and fine*', pengamanan kawasan dan penegakan hukum. Sedangkan peran LSM umumnya masih berfokus pada kegiatan penelitian, pemantauan sebaran dan populasi spesies yang dilindungi, penguatan kapasitas pengelola kawasan dalam inventarisasi satwa, dan perbaikan habitat serta pengamanan kawasan.

Permasalahan konservasi mulai kompleks di era reformasi dan euforia demokrasi yang didorong oleh tekanan penduduk dan kebutuhan lahan yang semakin tinggi untuk budidaya sawit, karet dan kopi yang mulai laris di pasaran internasional. Pada saat itu baik pemerintah maupun LSM mulai menyadari pentingnya pelibatan peran masyarakat dalam konservasi, walau pendekatannya masih terbatas pada kegiatan peningkatan kesadaran dan pengetahuan masyarakat terhadap konservasi.

Pada awal tahun 2000-an, tekanan masyarakat semakin menguat, Pemerintah dan LSM mulai menyadari bahwa penyadartahuan tidak efektif lagi tanpa disertai dengan pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan sumber-sumber mata pencaharian alternatif untuk mengurangi ketergantungannya terhadap

ekstraksi sumberdaya hutan. Dirjen PHKA mulai mengembangkan Model Desa Konservasi (MDK), LSM dan proyek-proyek konservasi mulai memasukan pengembangan *sustainable livelihoods*.

Membangun mata pencaharian lestari di tingkat tapak di daerah terpencil jelas bukan pekerjaan yang mudah mengingat bervariasinya modal sosial dan terbatasnya infrastruktur ekonomi, selain itu juga tidak ada jaminan pendekatan yang tepat di suatu tempat akan berhasil direplikasi di wilayah lain. Apalagi kompetitornya adalah komoditas sawit yang pengembangannya didorong oleh modal yang tidak terbatas dan berskala multi-nasional. Sungguh bukan pekerjaan yang mudah menemukan jenis mata pencaharian yang secara ekonomis sama menariknya dengan sawit tetapi lebih berkelanjutan. Tidak sepenuhnya salah Pemerintah dan LSM jika perambahan kawasan konservasi atau hutan tidak mampu dikendalikan, memperhatikan tekanan masyarakat seringkali sangat kuat, bahkan terlalu kuat.

Di lain pihak, pemberdayaan masyarakat untuk konservasi oleh Pemerintah dan LSM masih begitu lemah dan sangat tidak sebanding dengan besarnya tekanan yang dihadapi. Pola pendampingan Pemerintah dan LSM selalu dilakukan dengan pendekatan sementara (berdasarkan proyek),

24 Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (pasal 1, ayat 3, UU No. 41/1999 setelah Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011). 70% daratan Indonesia adalah Kawasan Hutan.

25 Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2015-2019, halaman 7.

hanya mampu menyentuh sebagian kecil masyarakat. Pola pendampingan saat ini belum optimal mendorong peran Desa dan pelaku pembangunan terkait di sekitar kawasan konservasi. Karena berbagai pertimbangan praktis dan rasional, tidak banyak fasilitator konservasi yang bersedia tinggal bersama masyarakat yang haus advokasi dan pendampingan teknis.

Jika program pembangunan mata pencaharian lestari itu berhasil diadopsi masyarakat, umumnya hanya berlangsung selama proyek. Jika berhasil diadopsi pada periode paska proyek, sering kegiatan ini dilakukan bukan sebagai alternatif, melainkan sebagai komplementer dari usaha sawit atau kegiatan ekstratif lainnya. Belajar dari pengalaman ini, praktisi konservasi kemudian menginisiasi Kesepakatan Konservasi Masyarakat (*Community Conservation Agreement*). Pendekatan ini kenyataannya juga sulit diterapkan karena minimnya pengawasan komitmen masyarakat, karena fasilitator konservasi segera meninggalkan tapak dampingan setelah pendaan proyek berakhir.²⁶

Kelemahan penting lain dalam pendampingan masyarakat adalah target 5 tahun yang ditetapkan dalam program pengelolaan SDA Desa. Seiring dengan penguatan kelembagaan Desa sesuai UU No. 6/2014, kedepan pelibatan masyarakat di dalam dan/atau yang berbatasan dengan kawasan konservasi harus dilakukan secara terprogram dalam jangka waktu minimal lima (5) tahun dengan target utama penguatan tata kelola SDA Desa.

Hal ini diantaranya bisa dimulai dengan pendampingan Pemetaan Partisipatif SDA Desa untuk menyadarkan masyarakat terhadap potensi SDA Desa dan sekaligus memfasilitasi Penetapan Batas Desa. Pemetaan Partisipatif ini kemudian akan mendasari fasilitasi Perencanaan Konservasi Desa Partisipatif (*Participatory Conservation Planning*), Pendampingan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa yang pro-konservasi (Green-RPJM Desa) dan Penggunaan Dana Desa. Beberapa pembelajaran berkaitan dengan pemberdayaan peran masyarakat dalam kegiatan konservasi dapat diperiksa pada Tabel I.

26 Purwanto. 2016. Membangun Mata Pencaharian Berkelanjutan untuk konservasi di tingkat tapak, di dalam *Managing Indonesia's Remaining Forests; Compilation of Opinion: 2014 – 2016*, Bogor, Indonesia, Tropenbos International Indonesia, Halaman 109 -111,

Tabel I. Peran kelembagaan masyarakat dalam konservasi

No.	Peran	Uraian	Lembaga Pengelola	Desa	Fasilitator
1.	Restorasi Koridor TN Betung Kerihun dan TN Danau Sentarum, Kabupaten Kapuas Hulu, Kalimantan Barat (Eghenter, et. al, 2012)	Masyarakat menanam kembali pohon buah-buahan dan pohon madu dan jenis asli setempat dengan sistem agroforestry berbasis karet	Desa	Sungai Sedik, Tekalong, Sepan, Kab. Kapuas Hulu	World Wildlife Fund (WWF)
2.	Peraturan Desa Perlindungan Daerah Tangkapan Air (Purwanto, E. & Ujang .S. Irawan, 2012)	Kesepakatan antar Desa untuk melindungi hutan Desa di wilayah DTA sebagai sumber air	Nagari	Salareh Aia, Kec. Palembayan Kab. Agam, Sumatra Barat	Operasi Wallacea Terpadu/ Integrated Wallacea Operation (OWT)
3.	Peraturan Desa Perlindungan Pohon Induk Desa (Purwanto, E. & Ujang .S. Irawan, 2012)	Kesepakatan untuk melindungi pohon induk sebagai sumber benih	Desa	Tawalian Timur, Kab. Toraja, Sulawesi Barat	OWT
4.	Pemanfaatan Dana Desa untuk pembangunan sarana ekowisata di Hutan Lindung Sungai Lesan/HLSL (Salman, 2016)	Musyawarah Desa 2016 mengalokasikan dana Desa untuk membangun Gerbang ekowisata HLSL	Desa	Sidobangen, Kab. Berau, Kalimantan Timur	OWT
5.	Pengelolaan Tana Ulen Sungai Nggeng di dalam Zona Pemanfaatan tradisional TN Kayan Mentarang (Eghenter, et. al, 2012)	Kepala Adat bersama masyarakat mendirikan Badan Pengurus Tana Ulen (BPTU) untuk secara khusus mengelola kawasan tana ulen.	BPTU	Long Alango, Bahau Hulu, Kab. Malinau, Kalimantan Utara	TN Kayan Mentarang, WWF
6	Pengelolaan Hutan Desa Lubuk Beringin (Ayat, A & J. Tarigan, 2010)	Masyarakat Desa Lubuk Beringin mendapat hak pengelolaan Hutan Desa seluas kurang lebih 2.356 ha di Kawasan Hutan Lindung Rantau Bayur-Bukit Panjang	Desa	Lubuk Beringin, Kec. Bathin III Ulu, Kab. Bungo, Jambi	Komunitas Konservasi Indonesia-Warsi (KKI-Warsi)

7	Pengelolaan Hutan Adat Guguk (<i>Kleden, et. al, 2009</i>)	Masyarakat adat mengelola Hutan Adat Desa Guguk seluas 690 ha yang terletak di Kawasan Bukit Tapanggang Desa Guguk.	Kelompok Pengelola Hutan Adat	Guguk, Kec. Renah Pembarap, Kab. Merangin, Jambi	KKI-Warsi
8	Pengelolaan Hutan Desa Merabu (PSKL-KLHK, 2016)	Masyarakat Desa Merabu mengelola Hutan Desa seluas 8000 ha di Kawasan Karst Mangkaliat	Desa	Merabu, Kec. Kelay, kab. Berau, Kalimantan Timur	The Nature Conservation (TNC)
9	Gerakan menanam pohon (<i>Kompas, 2012</i>)	Pemerintah Desa bersama masyarakat melakukan gerakan penanaman pohon untuk menyelamatkan hutan Mandalamekar sebagai sumber mata air	Desa	Mandalamekar, Kec. Jatiwaras, Kab. Tasikmalaya, Jawa Barat	Mitra Alam Munggaran
10	Peraturan Desa tentang Keanekaragaman Hayati (<i>Transform, 2014</i>)	Pemerintah Desa membuat Perdes untuk mengatur kelestarian alam dan hutan dengan melibatkan peran serta masyarakat secara penuh	Desa	Aik Bual, Kec. Kopang, Kab. Lombok Tengah, NTB	Lembaga Transform dan Flora Fauna Internasional (FFI)
11	Peraturan Desa pengelolaan ekosistem mangrove (<i>Mongabay, 2015</i>)	Pemerintah Desa menetapkan Wilayah Perlindungan Mangrove (WPM) untuk melindungi daerah pesisir pantai dari berbagai kegiatan perusakan yang mengancam kelestarian pesisir pantai	Desa	Deaga, Kec. Pinolosian Tengah, Kab. Bolaang Mongondow Selatan, Sulawesi Utara	Perkumpulan Kelola dan Mangrove For Future (MFF)
12	Hutan Adat Sungai Utik, Kalimantan Barat (<i>LEI, 2008</i>)	Suku Dayak Iban menggunakan aturan adat untuk mengelola dan menempati kawasan hutan seluas 9.542,5 Ha, mendapat pengakuan sertifikasi pengelolaan hutan lestari dari LEI tahun 2008.	Kelompok Pengelola Hutan Adat	Sungai Utik, Kecamatan Embaloh Hulu, Kabupaten Kapuas Hulu, Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar)	Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)

B. Peran masyarakat dalam konservasi genetik, spesies dan ekosistem

I. Perlindungan genetik dan spesies

Konservasi keragaman hayati dilakukan pada tingkat genetik, spesies dan ekosistem. Dari aspek perlindungan spesies tumbuhan, masyarakat (adat) umumnya telah mengenal baik upaya ini secara turun-temurun. Tidak terkendalanya deforestasi telah menghancurkan jenis-jenis tumbuhan penting sebagai sumber kehidupan masyarakat (adat).

Deforestasi telah berdampak serius terhadap kepunahan jenis-jenis pohon asli yang penting bagi konservasi jenis, khususnya sumber materi genetik (baik generatif maupun vegetatif) untuk budidaya pohon-pohon jenis asli/endemik seperti Ulin (*Eusideroxylon zwageri*), Meranti merah (*Shorea leprosula*, *Shorea parvifolia*), Tengawang (*Shorea pinanga*, *Shorea stenoptera*), Merbau (*Intsia bijuga*), Eboni (*Diospyros celebica*) dsb.

Semakin menipisnya ekosistem hutan yang masih utuh berdampak serius terhadap menyusutnya sumber-sumber benih yang memiliki keragaman genetik yang tinggi.

Berbagai upaya pemulihan pun telah dilakukan yang salah satunya melalui restorasi ekosistem. Namun, sangat disayangkan bahwa program restorasi dengan menggunakan jenis asli yang kini banyak dilakukan kurang memperhatikan keragaman dan mutu genetik sumber benihnya. Tegakan hutan yang dibangun umumnya masih menggunakan materi genetik (benih atau semai cabutan alami) yang memiliki keragaman dan mutu genetik yang rendah, yaitu berasal dari beberapa pohon induk dan bukan diperoleh dari pohon induk yang terseleksi. Akibatnya tegakan pohon yang dibangun memiliki kerentanan terhadap hama dan penyakit serta perubahan iklim di masa depan. Memperhatikan pohon jenis asli berumur hingga ratusan tahun, maka ketidaktepatan pemilihan materi genetik untuk penanaman akan dirasakan beberapa puluh tahun kemudian.²⁷

Menurut Namkoong et al. (1996) dalam Finkeldey (2005) salah satu indikator dalam pelaksanaan manajemen hutan lestari adalah besarnya keragaman genetik. Keragaman genetik yang tinggi pada populasi pohon selain menghasilkan keturunan yang baik yaitu yang resiten terhadap hama, penyakit serta adaptif terhadap perubahan

27 Purwanto and S. Moestrup, *Conserving Germplasm of Indonesia's Native Tree Species di dalam Managing Indonesia's Remaining Forests' (Indonesia: Tropenbos International Indonesia Programme, 2016)*, hlm145.

iklim, juga bermanfaat dalam konservasi tanaman hutan untuk pelestarian keragaman genetik itu sendiri.

Memperhatikan pentingnya perlindungan plasma nutfah pohon jenis asli Indonesia. Peran masyarakat perlu dilibatkan dalam gerakan pelestarian hutan-hutan Desa yang masih tersisa sebagai sumber benih melalui penguatan penatakelolaan SDA Desa.

Revisi UU No. 5/1990 perlu mewajibkan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membangun sumber benih pohon asli di wilayahnya, Pemerintah Kabupaten/Kota juga wajib melindungi bentang alam hutan alam utuh (*intact forest landscape/IFL*) yang masih tersisa di wilayahnya sebagai Bank Plasma Nutfah. Menurut *World Resources Institute* (WRI),²⁸ IFL adalah wilayah berhutan yang didominasi oleh ekosistem hutan dengan luas minimum 500 km² (50,000 ha) dan lebar minimum 10 km serta belum banyak dipengaruhi oleh kegiatan masyarakat.

2. Perlindungan ekosistem: Pemanfaatan Jasa Lingkungan untuk konservasi keragaman hayati

Semakin meningkatnya kebutuhan lahan untuk pengembangan agrokomoditas selama dua puluh tahun terakhir telah memfragmentasi dan memutus koridor ekologi satwa sehingga menimbulkan banyak konflik manusia dengan satwa liar (*human wildlife conflicts*). Kelestarian satwa liar ditentukan oleh derajat keutuhan habitatnya, karena itu pendekatan terbaik dalam perlindungan habitat satwa liar adalah dengan menjaga keutuhan ekosistemnya.

Pendekatan pelibatan masyarakat dalam perlindungan satwa liar bisa dilakukan melalui dua cara, yaitu dengan tidak berburu dan memperdagangkan satwa dan bagian-bagiannya serta melindungi habitatnya. Salah satu insentif yang masih berpeluang besar untuk dikembangkan adalah perlindungan keragaman hayati melalui pemanfaatan jasa lingkungan atau ekosistemnya,²⁹ seperti air bersih, energi air untuk pembangkit listrik mikro-hidro, ekowisata dan

PES. Desa-Desa penghasil jasa lingkungan melalui insentif dari penerima jasa lingkungan dapat diperkuat penatakelolaan SDA-nya untuk melindungi ekosistem esensial Desanya. Skema PES sudah lama dikenal namun kini hampir tidak berkembang karena diserahkan sepenuhnya ke mekanisme pasar.

Pemerintah perlu mengarusutamakan skema ini untuk memobilisasi kerelaan untuk membayar masyarakat penerima atau penikmat jasa lingkungan melalui peraturan daerah³⁰. Rancangan Undang-Undang (RUU) ini perlu mewajibkan pemerintah daerah untuk mendorong skema ini dari transaksi *voluntary* ke transaksi wajib melalui retribusi jasa lingkungan, misalnya untuk pengguna air bersih, pengunjung taman wisata, cafe, restaurant, tamu hotel-hotel berbintang dan sebagainya.

C. Memperkuat posisi kawasan konservasi terhadap Desa-Desa baru di dalam kawasan

Dari aspek kelembagaan, kawasan konservasi dikelola oleh Balai Taman Nasional dan Balai Konservasi Sumberdaya Hutan (Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Wisata Alam dan Taman Buru) yang merupakan Unit Pelaksana Teknis Pemerintah Pusat (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan), sedangkan kawasan hutan produksi dan lindung dikelola oleh Kesatuan Pengelolaan Hutan ("KPH") yang merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Kehutanan Provinsi, sedangkan wilayah berhutan di luar kawasan hutan akan ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Esensial (KEE)³¹ oleh Pemerintah Kabupaten dan Provinsi (untuk KEE lintas Kabupaten).

Pemerintah Pusat sebagai pemegang kewenangan konservasi sering menimbulkan kesalahpahaman baik bagi Pengelola Kawasan Konservasi maupun bagi Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah daerah merasa bahwa keamanan dan keutuhan kawasan konservasi berada diluar tanggung jawabnya, di

28 <http://www.wri-indonesia.org/en/blog/8-percent-worlds-remaining-pristine-forests-degraded-2000>

29 Ingram, J.C., K.H. Redford et James. E.M. Watson, 2012. *Applying Ecosystem Services Approaches for Biodiversity Conservation: Benefits and Challenges*, S.A.P.I.EN.S

30 Prasetyo, F.A., A. Suwarno, Purwanto, R. Hakim, 2009. *Making Policies Work for Payment for Environmental Services (PES): An Evaluation of the Experience of Formulating Conservation Policies in Districts of Indonesia*, *Journal of Sustainable Forestry*, 28:3-5, 415-433.

31 Permenhut KEE masih dalam proses pembahasan.

sisi lain banyak Pengelola Kawasan Konservasi, karena merasa instansi Pusat, merasa tidak perlu melibatkan peran pemerintah daerah dalam proses perencanaan, monitoring dan evaluasi program konservasi. Kurangnya pelibatan peran Pemerintah daerah membuat pengelolaan kawasan konservasi di berbagai wilayah menjadi eksklusif, harus bekerja sendirian, di tengah tanggung jawab yang besar dan sumberdaya yang terbatas.³² Permasalahan klasik ini perlu direspon dalam Revisi UU No. 5/1990 dengan mewajibkan Pengelola Kawasan Konservasi untuk melibatkan Pemerintah daerah dalam kegiatan konservasi.

Tidak bisa dipungkiri bahwa sebagian besar Pemerintah Kabupaten merasa tidak nyaman jika sebagian wilayahnya berstatus kawasan konservasi. Mereka selalu mempertanyakan apa keuntungan daerahnya dan apa kompensasi yang diperoleh dari berkurangnya wilayah yang berpotensi untuk pengembangan ekonomi dan sumber pendapatan asli daerah.

Rendahnya komitmen terhadap konservasi, membuat sebagian Pemerintah Kabupaten sering melakukan pembiaran terhadap masyarakatnya yang melakukan perambahan hutan, kemudian

banyak diantaranya yang justru melegalkan kawasan perambahan menjadi Desa definitif dengan membangun sekolah dan berbagai fasilitas umum.

Pertumbuhan Desa-Desa baru yang berada di dalam dan berbatasan langsung dengan kawasan konservasi sering menjadi pendorong perambahan hutan yang secara cepat menjadi begitu kronis dan sulit ditemukan solusinya, karena erat menjadi satu dengan isu HAM dan politik. Perambahan telah menjadi penyakit umum pengelolaan Kawasan Konservasi dewasa ini, dimana dalam banyak kasus Pengelola Kawasan Konservasi seringkali baru melakukan tindakan setelah situasinya tidak mampu lagi dikendalikan oleh sumberdaya yang mereka kelola.

Perambahan adalah akar dari kebakaran hutan yang diakibatkan oleh konflik antar pengguna lahan, pembalakan liar, konflik manusia dengan satwa liar, merebaknya spesies invasif (*invasive alien species*) dan fragmentasi ekosistem, serta yang lebih penting lagi adalah 'hilangnya' kendali Pengelola Kawasan Konservasi di kawasan yang dirambah masyarakat.

Untuk mengantisipasi hal ini perlu diperhatikan isu-isu krusial dalam UU No. 6/2014 yang dapat

dijadikan pijakan untuk mengurai permasalahan di atas, khususnya berkenaan dengan penataan Desa yang diatur dalam UU No. 6/2014 (Pasal 7-17) dan isu-isu krusial lainnya, antara lain:

1. Penetapan tata batas Desa

Revisi UU No. 5/1990 ini perlu mengatur kewenangan Pengelola Kawasan Konservasi untuk memfasilitasi penetapan batas dan luas wilayah Desa secara pasti terhadap batas kawasan konservasi. Sesuai UU No. 6/2014, setiap Desa harus memiliki wilayah dengan batas-batas yang pasti dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Hal ini penting untuk mengantisipasi perluasan batas Desa yang berdampak pada fragmentasi kawasan konservasi.

Demikian juga pembentukan Desa baru (dulu dikenal dengan istilah pemekaran Desa), penggabungan Desa, penghapusan dan perubahan status Desa menjadi Kelurahan. Isu-isu ini memiliki implikasi penting terhadap keutuhan kawasan konservasi.

Mengantisipasi pembentukan (pemekaran) Desa baru, revisi UU No. 5/1990 perlu melarang perubahan status Desa yang ada di dalam kawasan konservasi menjadi Kelurahan, karena hal ini akan berimplikasi terhadap kepemilikan asset (dari Desa/ kawasan konservasi ke Pemerintah

Kabupaten/Kota), kemudian Pembentukan (pemekaran) Desa baru tidak boleh memperluas batas wilayah Desa yang telah ditetapkan.

Disamping itu, perlu juga dicermati kewenangan yang diberikan UU No. 6/2014 kepada Pemerintah, sebagaimana dinyatakan dalam: (a) Pasal 9 (Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis). Revisi UU No. 5/1990 perlu mendefinisikan "kepentingan program nasional yang strategis" bagi konservasi; (b) Pasal 13 UU No. 6/2014 (Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional), draf revisi UU No. 5/1990 perlu mendefinisikan konteks 'bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional' agar tidak merugikan kepentingan konservasi.

Terkait dengan penataan Desa, Revisi UU No. 5/1990 perlu mengantisipasi isu relokasi, dimana hal ini tidak diatur di dalam UU No. 6/2014. Sebagaimana disadari bahwa banyak kerusakan kawasan konservasi terjadi karena relokasi masyarakat, baik oleh bencana alam maupun konflik sosial. Revisi UU No. 5/1990 perlu menegaskan bahwa kawasan konservasi tidak boleh dijadikan sasaran relokasi atau relokasi perlu dilakukan apabila mengancam keutuhan kawasan konservasi.

32 Purwanto, 2016, *An Anti-encroachment Strategy for the Tropical Rainforest Heritage of Sumatra: Towards New Paradigms*. Bogor, Indonesia; Tropenbos International Indonesia and UNESCO, Halaman 73.

2. Penetapan Tata Ruang Desa dan Peraturan Desa

Dalam kaitan penataan ruang Desa, Revisi UU No. 5/1990 perlu memberikan kewenangan kepada Pengelola Kawasan Konservasi untuk memberikan persetujuan Tata Ruang Desa. Isu tata ruang ini tidak diatur secara memadai dalam UU No. 6/2014, sehingga bisa dikatakan masih menjadi ruang terbuka untuk diatur secara khusus dalam draf revisi No. 5/1990 ini, termasuk peluang penyesuaian Tata Ruang Desa dengan zonasi kawasan konservasi.

Sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 6/2014, Desa dapat membentuk peraturan yaitu: (a) Peraturan Desa, (b) Peraturan Kepala Desa, dan (c) Peraturan Bersama Kepala Desa. Keberadaan Peraturan Desa sudah lama dikenal dan dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Walaupun, secara umum efektivitasnya sebagai produk hukum masih lemah. Namun pada hakikatnya, Peraturan Desa memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagaimana halnya Peraturan Daerah dan Undang-Undang. Selanjutnya, Revisi UU No. 5/1990 ini perlu memberikan kewenangan kepada Pengelola Kawasan Konservasi untuk memfasilitasi perumusan Peraturan Desa yang sesuai dengan fungsi kawasan konservasi dimana Desa tersebut berada.

3. Peran Pengelola Kawasan Konservasi dalam Pembangunan Desa

Sesuai UU No. 6/2014 Desa, setiap Desa harus menyusun perencanaan pembangunan yang dibahas bersama warga masyarakat melalui Musyawarah Desa. Perencanaan pembangunan dimaksud dituangkan dalam dokumen perencanaan yang terdiri dari: (a) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu enam tahun; (b) Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa), yaitu rencana tahunan sebagai penjabaran dari RPJM Desa, dan (c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa).

Untuk memastikan perencanaan pembangunan Desa ini menjadi Desa pro-konservasi, Pengelola Kawasan Konservasi berkewajiban memfasilitasi Desa-Desa di dalam kawasan konservasi untuk menyusun 'Green-RPJM Desa'. Hal ini penting untuk: (a) menjamin keselarasan pembangunan Desa dengan arah dan kebijakan konservasi; (b) mendorong Desa-Desa untuk memperhatikan kebutuhan konservasi dalam RKP Desa sesuai kewenangan lokal berskala Desa; (c) mengalokasikan anggaran untuk kegiatan konservasi sesuai RKP Desa. Ini menjadi penting memperhatikan Desa kini memiliki sumberdana memadai yang berasal dari Dana Desa (DD), Alokasi Dana Desa (ADD), Bagi

Hasil Pajak dan Retribusi Daerah serta sumber-sumber lain.

4. Peran Pengelola Kawasan Konservasi dalam pembinaan Bumdes

Pengelolaan dan pendayagunaan SDA yang berada di dalam kawasan konservasi menjadi isu krusial, memperhatikan masyarakat di Desa-Desa yang berada di pinggiran dan atau di dalam kawasan konservasi menggantungkan hidupnya pada SDA kawasan. Dapat dipahami bila pemanfaatan SDA ini memicu konflik, baik antar masyarakat, antar Desa, maupun Desa dengan Pengelola Kawasan Konservasi. Untuk itu perlu dirumuskan model kemitraan pengelolaan SDA dengan masyarakat, khususnya yang memiliki nilai ekonomi besar seperti sumber air, ekowisata dan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK).

Sesuai UU No. 6/2014, Desa dapat memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Kemudian dua (2) atau lebih BUM Desa melalui kerjasama antar Desa, dapat mendirikan BUM Antar Desa. BUM Desa adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Revisi UU No. 5/1990 Kehati ini perlu mengatur keterlibatan Pengelola Kawasan Konservasi dalam BUM Desa. Melalui skema ini, pengelola kawasan konservasi dapat mengendalikan masyarakat dalam pemanfaatan SDA, mencegah pengelolaan SDA di dalam kawasan konservasi secara privat dan mengukuhkan fungsi dan peran Desa dalam mengelola aset strategis.

5. Peran Pengelola Kawasan Konservasi dalam pembinaan Lembaga Kemasyarakatan

Lembaga Kemasyarakatan Desa merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra pemerintah Desa, yang bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa. Lembaga Kemasyarakatan Desa ini ikut serta dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa. Pasal 94 UU No. 6/2014 menyebutkan bahwa pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah harus memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa. Dalam melaksanakan program konservasi di Desa, Pengelola Kawasan Konservasi perlu mendorong Desa untuk

menggerakan partisipasi masyarakat melalui Lembaga Kemasyarakatan Desa.

D. Pengelolaan hutan lintas Desa untuk perlindungan jasa lingkungan/kawasan ekosistem esensial

Memperhatikan bahwa sumberdaya hutan bersifat lintas Desa, maka untuk menjamin sinergitas pengelolaannya diperlukan kerjasama antar Desa. Pengelolaan hutan lintas Desa ini bisa berkaitan dengan upaya perlindungan hutan di Daerah Tangkapan Air (DTA), perlindungan hutan DTA yang melibatkan Desa-Desa di wilayah hulu dan hilir, kerjasama pengelolaan hutan yang berperan sebagai KEE dan sebagainya. Revisi UU No. 5/1990 ini perlu mengatur kerjasama antar Desa untuk perlindungan ekosistem dan keragaman hayati dimana hal ini telah diatur dalam UU No. 6/2014, yakni melalui Peraturan Bersama Kepala Desa maupun Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD).

E. Memperkuat posisi Desa dalam pengelolaan kawasan perlindungan setempat (KPS)

Saat ini sebagian besar pengelolaan SDA berada di tangan sektor swasta. Meluasnya investasi skala besar berbasis lahan, membuat banyak Desa di luar Jawa sebagian wilayahnya dikelola oleh pemegang

hak, baik HPH, HTI dan kebun sawit. Selama ini Unit Manajemen (UM) pemegang hak tidak memiliki hubungan fungsional dengan Desa dalam pengelolaan konservasi SDA di KPS. UM hanya tunduk kepada pemberi ijin (Pemerintah Kabupaten, Provinsi dan Pusat) sedangkan Desa hanya dipandang sebagai obyek *charity*. Memperhatikan wilayah konsesi merupakan bagian dari wilayah Desa, maka Desa harusnya memiliki akses untuk terlibat dalam identifikasi, penetapan dan pengelolaan serta perlindungan KPS secara lestari.

Mengacu pada Keputusan Presiden No. 32/1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung (25 Juli 1990) (Kepres No. 32/1990), Kementerian Kehutanan telah mengeluarkan Peraturan Kementerian Kehutanan No. 3/2008 tentang Deliniasi Areal Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri dalam Hutan Tanaman (6 Februari 2008) (Permenhut No. 3/2008), KPS di wilayah HPH dan HTI sebagaimana disampaikan pada Tabel 2, tidak termasuk kawasan Nilai Konservasi Tinggi (NKT). Deliniasi kawasan NKT hanya berlaku pada UM yang memiliki ekstra komitmen untuk memenuhi standar pengelolaan hutan sesuai kaidah *Forest Stewardship Council* (FSC), dan usaha sawit yang mengikuti aturan *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO).

Berbeda dengan HPH dan HTI, tata ruang kebun sawit masih belum ada pembakuan, secara umum filosofi *planter* adalah menumbuhkan sawit dimanapun tempatnya baik diperbukitan curam, gambut, maupun pada lahan berpasir kerangas. Hal ini berdampak serius terhadap konservasi keragaman hayati. Meningkatnya ekspektasi konsumen bahwa sawit harus diproduksi secara ramah lingkungan selama sepuluh (10) tahun terakhir telah sedikit memperbaiki keadaan. Produser (*grower*) besar yang menjadi anggota RSPO dan *planter*

yang menjual ke anggota RSPO mulai mengalokasikan wilayahnya untuk NKT.

PP No. 47/2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2014 (30 Juni 2015) (PP No. 47/15) mengamanatkan kepada Pemerintah Kabupaten untuk menetapkan kewenangan lokal berskala Desa dengan Peraturan Daerah. Kewenangan ini harus mencakup urusan 'konservasi' di seluruh wilayah Desa, termasuk wilayah yang dikelola oleh UM.

Tabel 2. Kawasan Perlindungan Setempat di UM

No.	Unit Manajemen	Kawasan Perlindungan Setempat
1.	Hutan Alam Produksi/IUPHHK-HP/HPH	Kawasan Penyangga
		Kawasan Sempadan Sungai
		Kawasan Konservasi in-situ
		Kawasan perlindungan Satwa Liar (KPSL)
		Kawasan Perlindungan Plasma Nutfah (KPPN)
2.	Hutan Tanaman Industri/ IUPHHK-HTI	Kawasan Bernilai Konservasi Tinggi (HCV)
		Kawasan Sempadan Sungai
		Kawasan perlindungan Satwa Liar (KPSL)
		Kawasan Perlindungan Plasma Nutfah (KPPN)
3.	Kebun Kelapa Sawit	Kawasan Bernilai Konservasi Tinggi (NKT)
		Wilayah marginal
		Kawasan Sempadan Sungai

Penentuan KPS dimaksudkan untuk mempertahankan sistem pendukung kehidupan (*life supporting system*) sebagai bagian dari prinsip kehati-hatian (*precautinary approach*) untuk mencegah terjadinya bencana besar (*catastrophes*) yang diakibatkan oleh eksploitasi sumber daya alam yang tidak memperhatikan daya dukungnya.

Penetapan KPS yang kurang tepat dari sisi pemilihan tapak dan luasan serta pengelolaan yang asal-asalan berdampak pada kemerosotan fungsi hidrologi hutan secara cepat yang mengundang bencana ekologi. Obyek penderita utamanya tentu masyarakat Desa di sekitar wilayah konsesi (UM), seperti polusi air sungai, kelangkaan air bersih, kebakaran hutan dan lahan, konflik dengan satwa liar hingga hilangnya plasma nutfah. Aspek ini, oleh dorongan meraup untung jangka pendek, sering tidak diperhitungkan sebagai investasi bisnis oleh pemegang hak kekayaan intelektual. Kawasan KPS seringkali ditetapkan setengah hati, hanya sekedar untuk memenuhi aturan perijinan atau *green-washing*, dibanding sebagai investasi ekologi untuk mendukung kelestarian usaha dalam jangka panjang.

Memperhatikan permasalahan ini Revisi UU No. 5/1990 perlu menetapkan bahwa Desa harus dilibatkan dalam proses identifikasi, penetapan, pengelolaan dan

perlindungan KPS. Pengelolaan KPS dalam UM harus menjadi bagian dari kewenangan Desa, UM perlu mempertimbangkan peran Desa sebagai co-management KPS. Selain itu, Revisi UU No. 5/1990 perlu menetapkan peran KPH sebagai fasilitator proses identifikasi, penetapan, pengelolaan dan perlindungan KPS untuk HPH dan HTI.

III. KESIMPULAN

Setidaknya ada tiga kasus penting dimana keberhasilan upaya konservasi sangat ditentukan oleh kualitas penata kelolaan SDA Desa: (a) Desa-Desa baru yang berada di dalam dan berbatasan langsung dengan kawasan konservasi yang sering menjadi penyebab terjadinya masalah perambahan hutan kronis dan sulit diselesaikan; (b) Desa-Desa di luar kawasan hutan (APL) yang memiliki penutupan hutan lintas Desa yang begitu strategis untuk dijaga sebagai koridor ekologi atau kawasan ekosistem esensial; (c) Desa-Desa yang sebagian wilayahnya dikelola oleh pemegang hak (HPH, HTI, Kebun Sawit) dimana kewenangan lokal berskala Desa harus mencakup urusan konservasi di seluruh wilayah Desa, termasuk wilayah yang dikelola oleh unit manajemen. Dalam ketiga kondisi ini, penguatan kapasitas Desa perlu mendapat prioritas khusus.

Tabel 3. Skema fasilitasi dan pengaturan/regulasi kelembagaan Desa

No.	Fokus-Isu	Agenda Strategis	
		Fasilitasi	Pengaturan-Regulasi
Desa-Desa baru yang berada di dalam dan berbatasan langsung dengan Kawasan Konservasi			
I.	Penataan Desa	Penetapan luas dan batas-batas Desa	Revisi mengatur tentang: <ul style="list-style-type: none">• Pembentukan• Penggabungan• Penghapusan• Perubahan status• Relokasi
	Tata Ruang	Pemetaan ruang dan penyusunan dokumen tata ruang Desa	Revisi mengatur tentang: <ul style="list-style-type: none">• Ketentuan• Tata cara• Materi dokumen• Sesuai dengan Zonasi kawasan konservasi/ hutan.
	Kewenangan Desa	Identifikasi kewenangan lokal berskala Desa terkait konservasi	Revisi mengatur kewenangan lokal berskala Desa di bidang perlindungan, pengawetan keanekaragaman hayati dan pemanfaatan berkelanjutan sumberdaya alam hayati
	Produk Hukum Desa	Pembentukan Peraturan Desa yang pro konservasi	Revisi mengatur hal-hal terkait konservasi yang harus ditetapkan dengan Peraturan Desa termasuk perlindungan spesies penting, penetapan tata ruang detail wilayah Desa

	Kerjasama Desa	Melakukan kerjasama dengan Desa dan mendorong kerjasama antar Desa untuk perlindungan Kawasan konservasi	Revisi mengatur kerjasama antar Desa di dalam kawasan konservasi di bidang perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan berkelanjutan sumberdaya alam hayati di dalam kawasan konservasi
	BUM Desa dan BUM Antar Desa	Mendorong pengelolaan dan pendayagunaan SDA di dalam kawasan konservasi melalui BUM Desa atau BUM Antar Desa	Revisi mengatur pengelolaan dan atau pendayagunaan SDA di dalam kawasan konservasi yang dilakukan melalui kegiatan usaha.
	Lembaga Kemasyarakatan		Revisi mengatur Lembaga Kemasyarakatan Desa untuk mendukung kegiatan konservasi.
	Pembangunan Desa dan Kawasan PerDesaan	Pengarusutamaan konservasi dalam RPJM Desa	Revisi mengatur perencanaan pembangunan Desa berwawasan konservasi
Desa-Desa di luar Kawasan Konservasi yang memiliki wilayah berhutan lintas Desa			
2.	Produk Hukum Desa	Pembentukan Peraturan Desa yang pro konservasi	Revisi mengatur hal-hal terkait pengelolaan dan perlindungan hutan yang harus ditetapkan dengan Peraturan Desa
	Kerjasama Desa	Mendorong kerjasama antar Desa untuk pengelolaan dan perlindungan hutan	Revisi mengatur kerjasama antar Desa untuk mendukung kelestarian fungsi hutan termasuk penetapan KEE dan perlindungan spesies penting

	Lembaga Kemasyarakatan		Revisi mengatur Lembaga Kemasyarakatan Desa untuk mengembangkan fungsi sosial, ekonomi dan budaya lahan berhutan
Desa-Desa yang sebagian wilayahnya dikelola oleh pemegang hak (HPH, HTI, Kebun Sawit)			
3.	Penataan Desa		Revisi mengatur kewajiban perusahaan mematuhi batas-batas Desa.
	Kerjasama Desa	Kerjasama Desa dengan pemegang hak	Revisi mengatur kewajiban Pemegang Hak untuk memberdayakan Desa dalam pemanfaatn dan perlindungan KPS

ROLES OF NON-GOVERNMENTAL ACTORS IN INDONESIAN CONSERVATION

Petrus Gunarso³³

Abstract

There are two major non-governmental actors considered influential in the development and success of conservation in Indonesia. The first group is NGOs or non-governmental organizations and the second group is private companies engaged in the field of natural resource management. NGOs generally focus more on advocacy activities rather than activities in the field. Meanwhile, private groups are driven more by the desire to bring environmental issues into companies' operations in order to gain recognition for their sustainable management commitment.

This paper is a collection of the author's personal experiences in a variety of roles within the government, international agencies, NGOs, and his experiences working in a private company in the past three years.

As an anthology of experiences, this article is focused on personal views and expectations with regard to relevant references. Therefore, the roles described here emphasize roles at the level of aspirational role, expected role and complementary role to the task of the state at the levels of concept, regulation, technical, and implementation in the field.

This paper is prepared to give recommendations for the plans and proposals for the revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) currently initiated by the government. This paper explores the history of all three real periods of conservation in Indonesia in relation to the role of non-governmental and private actors. With the formation of the Ministry of Environment and Forestry (MoEF), it is expected the efforts to balance sustainable production and conservation will be much better.

Keywords: *Conservation in Indonesia; role of non-governmental actors; decentralization.*

33 Board of Experts of the Indonesian Forestry Scholar Association (PERSAKI). Deputy Chairman of Indonesian Forester Collaboration Forum (FKRI)

I. INTRODUCTION

The history of natural resource conservation in Indonesia can be divided into three apparent periods: pre-independence period (1865 - 1950), early days of independence (1950 - 1990); and after 1990 to the present (Sinaga, 2017 – personal communication). In the book of history of nature conservation in Indonesia written in the first period, the roles of non-governmental actors in those conservation activities were apparent³⁴. With the experiences of the author in the field of conservation since 1982 until today, it is believed that the roles of non-governmental actors are still large enough to drive the success of conservation in Indonesia. In all three periods, the roles of non-governmental actors are quite dominant and necessary. The roles vary in each period, but the cause is relatively the same. In addition to budget constraints experienced by the government in conservation management, roles of NGOs and the private sector apparently can complement and enrich conservation activities.

In the history books, roles of non-governmental actors are dominant and work synergistically³⁵ because non-state actors in the forms of foundations at that time were endorsed by the colonial government; the Governor-General as the supreme ruler of that time was even put in the organization as an advisor. The Foundation was formed because of the interest of private entrepreneurs led by G.A. Scherer, who recruited acquaintances to establish a foundation.³⁶ However, another equally important feature to note here is the presence of unorganized non-governmental actors that act as the ‘destroyers’ for opposing the conservation efforts, namely poachers and wildlife traffickers.

In the process, since the beginning of independence in the 1950s, conservation activities were dominantly carried out by the government. However, due to the poor economic situation in the early days of independence, conservation activities were still handled by the lowest unit of administration – signifying the poor attention given to the issue. However, along with

rapid development starting in the 1980s, when the agency in charge of Forestry was upgraded into a Department (now a Ministry), there followed the upgrade of the position of the agency in charge of conservation management, which always side by side with the forestry sector.

At present, the roles of non-governmental actors from abroad are still limited to non-governmental organizations like World Wildlife Fund (WWF), which started programs in Indonesia in 1962, especially for the protection of species of mammals, particularly endangered animals like rhinos and tigers in Java and Sumatra.³⁷ From the 1980s to the 1990s, other environmental NGOs came in and became influential in accelerating the designation of new conservation areas and determination of animals for protection. Wildlife mistreatment activities that existed from the colonial times until the fifties through hunting started to dwindle. If in the colonial era hunting was regulated by law, at the time of independence the control disappeared and was changed by the imposition of more prohibition or more restrictions on hunting.

Until the fall of the Soeharto’s regime in 1998, the main success of the government in conservation was the designation of new conservation areas in the forms of National Parks, Reserves Biosphere, Forest Park, and so on – but almost all of them were merely administrative in nature with very few success stories in improving the conservation quality in the field.³⁸ It was difficult to judge the success of conservation at this period as the initial database and collection of success indicators were not well documented and were not done regularly.

This condition was indicated by, among others, a longer list of protected animals and non-existence of exclusion of a species of animal from the category of protected animals that can still be exploited. On the other hand, potentials of breeding of animals like deer and numerous species of birds did not run well – eventually putting conservation activities away from public welfare.

In the reform era, rampant destruction and degradation of conservation areas happened along with the process of decentralization to regencies and

34 Juwono and Sinaga 2015, History of Natural Resource Conservation in Indonesia (*Sejarah Konservasi Alam di Indonesia*) (Period 1865-1950) (Center for Natural Resource Conservation – KSDA Wakatobi, BauBau – Sulawesi Tenggara, Indonesia ISBN: 978-602-9090-11-6, 2015), page 73.

35 Ibid, page 74.

36 Ibid, page 73.

37 50 years of Advancing Conservation, available at: http://www.wwf.or.id/en/about_wwf/whoware/50year/, accessed on April 3, 2017.

38 REDD+ Demonstration Site, available at: <http://forestclimatecenter.org/>, accessed on April 3, 2017.

cities. Numerous principle permits issued by regency governments have been used to exploit forests and to mine areas carelessly – even before official permits were issued by the central government. This situation worsened the conservation efforts in Indonesia. Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Its Ecosystems (August 10, 1990) (Law No. 5/1990) which is relatively complete and comes with quite severe punishments has not been able to prevent damage to conservation areas in the field. Sustainable use of resources from conservation efforts becomes increasingly insignificant at field level and with local governments.

The current initiative of revision of Law No. 5/1990 should have been able to learn from history in that the roles of non-governmental actors and the private sector should be accommodated and regulated. With the establishment of the Ministry of Environment and Forestry, it is expected that conservation efforts that essentially balance upstream activities as they do with exploitation, production, rehabilitation and restoration activities.

This paper is an anthology of the author's personal experiences in a variety of roles within the government, with international agencies, some NGOs, as well as his recent experiences in the management of a conservation area by the private sector. This paper reviews the roles of each actor, with regard to their interests and motivations. This paper also scrutinizes formal and informal relationships between non-state actors and the government and the relationship between NGOs and the private sector along with relationship among the three. The paper ends with conclusions and recommendations for the preparation of legislation in place of Law No. 5/1990.

II. DISCUSSION

A. Role of the Community

The roles of the community in the history of conservation in Indonesia from the colonial era up to 1950³⁹ were dominated by two groups, namely the hunting enthusiast elites who were generally successful tycoons and the foundations they established. This illustrated the importance and influence of both groups in managing and organizing conservation at that time.

In the next period, namely after independence and after the colonial era had been abolished, it turned out the roles of the community were still very limited. In Law No. 5/1990 (August 10, 1990), roles of the community were governed at least in two articles, namely Article 4 and Article 37. However, the roles were considered less significant.⁴⁰ Article 27 paragraph (1) of Law No. 5/1990 states that “the community's roles in conservation shall be directed and driven by the government through a variety of efficient and effective activities.” Further, Article 27 paragraph (2) stipulates that participation is done through counseling and education.

The participation of international NGOs and the private sector through corporate social responsibility - CSR for example, has not been set out explicitly in Law. This is contrary to the reality as starting in the 1960s in which dozens of roles afforded to the WWF through their global programs had given them considerable influence on the development of conservation in Indonesia.⁴¹ In addition to the WWF, there are also a variety of international NGOs such as Fauna Flora International (FFI), Wildlife

Conservation Society (WCS), Conservation International (CI), The Nature Conservancy (TNC), the Zoological Society of London (ZSL), Tropenbos and so on that started activities in Indonesia; but the existing Law does not explicitly address this issue. In general, activities of international NGOs in Indonesia are carried out within the cooperation framework set forth by various MoUs.

The significant roles of international NGOs are not only shown by the number of their activities, but also the amount of funds they receive from abroad. This evidently showed the scale and variety of their activity, but also the large number of personnel involved. Some of them – because of government regulations on foreign aid and foundation regulations – have now transformed themselves into a kind of franchise, carrying and using the name of their parent organizations abroad.

Like the roles of NGOs, private sector participation through CSR programs has also been quite prominent, especially in the early 21st century. The application of principles of good corporate governance and sustainability encouraged companies to declare

39 Juwono and Sinaga, History of Natural Resource Conservation in Indonesia (Sejarah Konservasi Alam di Indonesia) (Period 1865-1950) (Center for Natural Resource Conservation – KSDA Wakatobi, BauBau – Sulawesi Tenggara, Indonesia ISBN: 978-602-9090-11-6, 2015), pages 62-63.

40 Revision of Conservation Law in order to Open Public Access, available at: <http://nationalgeographic.co.id/berita/2016/01/revisi-undang-undang-konservasi-untuk-membuka-peran-masyarakat>, accessed on April 3, 2017.

41 Available at: <http://www.wwf.or.id/>, accessed on April 3, 2017.

commitments and promise to apply principles of sustainability – including through conservation – both directly and indirectly.

There are not many private sector entities that participate directly in conservation area management. Several conservation management activities are now indicated by the existence of ecosystem restoration permits, first conducted by Yayasan Burung Indonesia.⁴² Interestingly, these activities are done not in forest conservation areas but rather production areas. For example, APRIL GROUP has also run the Riau Ecosystem Restoration (RER) which performed a landscape-based management and conservation-based management program in production forests.⁴³

There are also private sector actors that do not manage conservation areas directly in the field but provide support in the forms of concept and financial backing covering a much wider scope of area. One of them is Sinarmas Forestry or APP activity through the formation of Yayasan Belantara.⁴⁴ This foundation facilitates conservation management on a landscape scale, with 10 landscapes in Sumatra and

Kalimantan (Indonesian Borneo) covering over 1 million hectares.

The government's reception or response is still ambiguous; this is because of the lack of landscape management concepts in current legislation. This is understandable because the government must work in accordance with the constitution and applicable rules. New concepts driven by NGOs and the private sector cannot be easily adopted and accepted by the government. Changes in concepts at the global level often happen so fast, while the laws that govern them are often too late to catch up with the changes in global conservation concepts and approaches.

In many other areas, new concepts can be immediately referred to and adopted by the government – despite the absence of regulation – through a so-called 'discretion'. Discretion can be done if; it is not contrary to the enacted statutory provisions; it is in accordance with the principle of good governance; it is based on objective reasons; it does not create conflicts of interest and is conducted in good

faith.⁴⁵ Therefore, if the existing regulations have not provided for landscape approach, it is necessary to apply the parallel words having the closest meaning, such as watershed or Forest Management Unit. If there is still no word with the closest meaning, the government's response can actually be based on the government's discretionary authority.

B. Active roles of each actor and the objectives

1. Roles of the Government

In the era in which Indonesia decentralized government affairs to Regency and City as stipulated by Law No. 22/1999 on Regional Government (Law No. 22/1999), conservation was maintained as the authority of the central government. The Law determines that conservation is an activity excluded from delegation to Regency and City autonomous regions as outlined in Article 7 paragraph 2. Consequently, the understanding and spirit of conservation at regional level, especially in Regency and City, failed to work out well.⁴⁶ This dissertation shows the significant

roles of the central government in determining the concept and legislations, as well as the implementation of management in the field that should be carried out by the central government.

Regulation and management of conservation in Indonesia is done centrally by the central government. Furthermore, Law No. 32/2004 on Regional Government (replaced previous Law No. 22/1999), in which the government gives full authority to regions except for six major issues, namely foreign policy, land affairs, security, finance and fiscal and religion, conservation is still maintained as the authority of the central government. Conservation management authority is explicitly stipulated in Law No. 22/1999, conservation management as no longer the authority of regions and in practice, but still under the authority of the central government.

Effectively enacted in January 2017, the law governing regional governments in effect is Law No. 23/2014 on Regional Governments (Law No. 23/2014) that replaced the previous Law No. 32/2004,

42 Ecosystem Restoration, available at: <https://burung.org/restorasi-ekosistem/>, accessed on April 3, 2017

43 Pioneering A Revolutionary Restoration Model, available at: <http://rekoforest.org>, accessed on April 3, 2017.

44 Available at: <http://belantara.or.id/>, accessed on April 3, 2017.

45 Meaning, Purpose, Scope and Example of Discretion, available at: <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt54b538f5f35f5/arti--tujuan--lingkup--dan-contoh-diskresi>, accessed on April 3, 2017

46 Gunarso, Petrus, Nature Conservation in the 21st Century: Can Decentralization Work (Lambert Academic Publishing, AG & CO KG, Koln Deutschland, 2009), page 156.

stating that government affairs, except the 6 absolute affairs of the central government, are delegated to provincial governments. Logically, conservation affairs are also delegated to provincial governments. However, to date this affair seems to be maintained as the central government's authority or at least there has been no explicit regulation on this matter – yet.

Due to the issues of control inherent to the vast territory of Indonesia, conservation areas in regions with dense populations are prone to destruction and encroachment. Meanwhile, conservation areas with relatively established borders in Java also cope with many pressures. Worse still, in new conservation areas that were established during the New Order era in regions with high population growth, the damage is getting more severe.

Numerous recent publications introduce the term 'paper park' to refer to areas existing only on paper with the alarming level of real conditions in the field with regard to their biological affluence and condition and integrity of the areas. Take for example, Tesso Nilo National Park. Almost 85% of its land cover has now been changed from natural forest into illegal palm oil plantations. The evaluation of National Parks belonging to the Tropical Rainforest Heritage of

Sumatra shows an alarming level of encroachment (Purwanto, 2016). From 1990 to 2014, Kerinci Seblat National Park put up with the most severe encroachment, reaching 52.6%, followed by Bukit Barisan Selatan National Park at 30.3% and Gunung Leuser National Park at 17.1%.

With Law No. 23/2014, various government affairs are taken from local governments to provincial governments with various implications. Apparently, conservation remains the central government's domain, which raises concerns as to whether the control between the central government and conservation areas can be effective.

Now is not the time for us to see what the effects of pulling out the delegation of regional affairs from Regencies and Cities to Provinces, as that delegation of authority has not yet lasted a year. New arrangements and transition are underway now.

Designation of natural conservation authority to the central government undoubtedly aims to ensure that conservation areas are getting an equal level of protection throughout the country. Conservation areas, particularly National Parks, are managed centrally through the central government's Technical Implementation Unit at the regional

level. Regional governments are assigned to manage Forest Park at provincial level.

2. Roles of the Private Sector

In the colonial era, roles of the private sector were relatively prominent through the foundation formed by the elites aided by advisors as the supreme leader of the colony or the Governor General.⁴⁷ Such organizational structure indicated a state of harmony between the private sector and the government. The interests of the colonial government were of course in line with the interests of the private elites that established the foundation.

Currently, various companies are engaged in the field of natural resources exploitation, especially palm oil, pulp and paper. However, the emergence of pressure for sustainability from customers has encouraged the companies to take steps to internalize environmental responsibility into their operations in order to meet the criteria of sustainability required by customers. The internalization of environmental responsibility can be done through a voluntary certification process in addition to mandatory certification under the applicable legislations. High

Conservation Value (HCV) forest is one of the examples. In fact, there are also new ideas that are driven by global NGOs. For example, to implement high carbon stock assessment – the efforts to implement High Carbon Stock (HCS) and Intact Forest Landscape (IFS) initiatives.

Another commitment demanded by customers is transparency, which is required not only in the form data, but also in the decision-making processes of the government. At present, there has been higher demand for transparency through various forms of organizations like Forest Watch, Transparency International, World Resource Institute, and others.

If in the colonial era, conservation aimed to accommodate the interests of the elites, private companies as well as the colonial government, the demands of global NGOs at present are based on various ethical concepts such as environmental conservation, consumer protection, justice and so on. The demand is addressed to global and transnational companies. The roles of the private sector seem to be directed at fulfilling global ethical demand while saving the market. Not all of

47 Juwono and Sinaga, History of Natural Resource Conservation in Indonesia (*Sejarah Konservasi Alam di Indonesia*) (Period 1865-1950) (Center for Natural Resource Conservation – KSDA Wakatobi, BauBau – Sulawesi Tenggara, Indonesia ISBN: 978-602-9090-11-6, 2015), page 74.

these initiatives are well received by the government and private associations.

The decision of Indonesian Palm Oil Employer Association (GAPKI) to rescind its membership in the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), is an example of how domestic institutions are reacting to these global initiatives. GAPKI has now become a greater proponent of Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) and promotes for it to be acceptable on the global market. ISPO and RSPO are principally almost the same – the difference is the originator of the RSPO initiative is more diverse as it involves many stakeholders and global NGOs.

3. Roles of Non-Governmental Organizations (NGOs)

In its development, there have been numerous national and global NGOs encouraging conservation efforts in Indonesia. Institutions such as WWF came to Indonesia in 1962 followed by The Nature Conservancy (TNC) in 1991, Conservation International in 1995 and various other conservation organizations and associations such as WCS, ZSL etc.

NGOs working in the field of conservation metamorphosed into foundations in Indonesia. The transformation is driven by various restrictions imposed by the government. For example, restrictions on the direct entry

of foreign funds, the structuring of NGOs and so on. TNC established *Yayasan Konservasi Alam Nusantara* in 1996 followed by the WWF forming a foundation in Indonesia in 1998. The most recently established foundation is Tropenbos Indonesia (2016).

Along with changes in the approach and concept of global conservation, the scope of work is also transformed. For example, WWF was initially only interested in large mammals in Indonesia in the early 1960s, but today its scope of activities also covers landscapes of land and sea, although remains focused on rare and protected species. However, with the development of environmental issues, the focus has now widened to issues of forestry, energy, lifestyle and so on.

The objective of various global NGOs in general is conducting campaigns and introducing new knowledge and ethics of nature conservation towards the preservation of natural resources management. There are several NGOs doing campaigns, some others conducting research and development and some simply doing advocacy for and mobilization of local/indigenous people to call for their rights to be upheld.

The lingering question is – who is in control of the funding behind these global organizations, given that it is

mostly derived from foreign aid and not from domestic membership fees? This is a contentious issue and needs to be addressed in the revision of Law No. 5/1990, or it will simply continue to be controversial.

C. Formal and informal relationships between actors

Formal and informal relations can be found between actors. For instance, APRIL Group invited Greenpeace (GP) and WWF formally to be part of the Stakeholder Advisory Committee (SAC) of its company – to ensure the company has exercised proper sustainability policies according to the proper criteria and business ethics.

Other companies involved NGOs as observers in a non-formally binding relation. This format is found dominantly in consumer goods companies or banks, but there are also large companies that use raw materials from natural resources such as APP, which is part of the giant Sinar Mas Group and behind the aforementioned *Yayasan Belantara*.

Advocacy is an indirect contribution of NGOs to ensure that companies utilizing natural resources incorporate potential environmental impact into their business frameworks.

The relationship between global NGOs and the government is generally made through Memorandums of Understanding and Memorandums of Partnership. The government agencies in the cooperation vary depending on the scope of work. In marine conservation activities, for example, the cooperation is made with the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries (MMAF) while terrestrial conservation activities are generally handled in cooperation with the Ministry of Environment and Forestry (MoEF). As Marine National Park conservation partially falls under the authority of the Ministry of Environment and Forestry, cooperation with MoEF also includes marine areas and waters.

D. Roles of Education and Conservation Counseling

The roles of government in accordance with Law No. 5 /1990 are carried out and regulated through education and counseling. Conservation education in Indonesia started in the 1980s and has now been brought into various universities with forestry departments. However, teaching of conservation that focuses only on the forestry sector has made it seem exclusive and hard to understand by many parties including provincial and regency/city governments.

In the 1980s when Indonesia introduced the concept of the national park, there was a conservation school funded by the Netherlands. The school so-called School of Environmental Conservation Management (SECM) was the forerunner of conservation schools with quite complete facilities as the only long-term course used as a prerequisite for government staff to be appointed as the Head of a National Park. Unfortunately, the school was closed in 1990 following a dispute between President Soeharto and Prime Minister Pronk. The conservation school was then continued with the support of the South Korean government, though only for a few years.

Conservation Departments were then developed in various universities, especially at Bogor Agriculture University (IPB) and Gadjah Mada University (UGM).

As of now the conservation departments in the two state universities are accredited by the National Accreditation Board of Universities (BanPT) as shown in Table I.

Interestingly, today we are witnessing the introduction of the concept of a “conservation university.” The State University of Semarang in Central Java, according to its website,⁴⁸ defines a conservation university as “... a university that in the implementation of education, research and community service has a concept that refers to the principles of conservation (protection, preservation and sustainable use) in the forms of conservation of natural resources, environment, arts and culture.”

This is certainly encouraging as higher education institutions seem to now be paying greater attention to conservation.

Table I. Forest Resources Conservation Departments Accredited A

Forestry Departments	Best Forestry Departments in Indonesian Universities	Accreditation of Ban-pt
Forest Resources Conservation	Institut Pertanian Bogor-IPB	A/2011-ban-pt
Forest Resources Conservation	Universitas Gadjah Mada-UGM, Yogyakarta	A/2009-ban-pt

Source: <https://fahatan.unmul.ac.id/berita-universitas-jurusanfakultas-kehutanan-terbaik-di-indonesia.html>

48 Seven Pillars Conservation, available at: http://konservasi.unnes.ac.id/?page_id=378, accessed on April 3, 2017.

Conservation counseling has not been effective vertically or horizontally. This is mostly due to unclear concept of decentralization which is implemented half-heartedly⁴⁹. As a result, poor understanding of conservation at regency/city level has restrained its progress and success.

Designation of authority on conservation to the provincial government (by Law No. 23/2014) has made the situation worse, due to their distance from and ability to control operations in the field. Meanwhile, when assigned to regency and city governments, they lacked the necessary field personnel, who are assigned at the provincial level. Consequently, conservation programs on the field are disconnected, due to the absence of direct field counseling.

E. Case Studies

There are some examples of conservation area management by the private sector and NGOs in various places in Indonesia. Tiger protection in Tambling by Tommy Winata for example, is a wildlife refuge project developed under the framework of cooperation between the government and the private sector. At Komodo

National Park, the private sector is also involved in the management of some of the areas in the form of an intensive use zone for tourism by the TNC Foundation.

There is also protection or restoration efforts for conservation interests in production forests. This is made possible by the government's new regulation in the form of IUPHHK-RE concessions or Business Permit for Timber Forest Product Utilization for Ecosystem Restoration. APRIL Group via the RER program in Semenanjung Kampar is an example of a spatial planning approach applying the principle of I to I, meaning to mitigate land clearing and plantation development, each hectare of new forest plantation must be compensated with 1 hectare of conservation area. Other companies, such as Asia Pulp and Paper (APP) – Sinar Mas Group made efforts by establishing a foundation that runs conservation activities in various landscapes. As mentioned above, through the establishment of Yayasan Belantara, 10 locations of landscape covering an area of 1 million hectares are managed within the framework of forest conservation program (FCP).⁵⁰

49 Gunarso, Petrus, Nature Conservation in the 21st Century: Can Decentralization Work (Lambert Academic Publishing, AG & CO KG, Koln Deutschland, 2009), page 144-145.

50 Available at: <http://belantara.or.id/>, accessed on April 3, 2017

In the website *Restorasi Ekosistem Burung Indonesia*, it is mentioned that “ecosystem restoration is an effort to restore forest conditions aimed at regaining biodiversity, structure and other issues in production forests” (<https://burung.org/restorasi-ekosistem/>). As the first concession holder and the initiator – the action of Burung Indonesia in the restoration of natural forest is technically not meant for conservation but rather restoration of the function of production forests.

There are also ecosystem restoration permits for wildlife protection that have been issued for the protection of the orangutan in Indonesia Borneo. On August 18, 2010, Ecosystem Restoration Concession (ERC) permit for for Habitat Restoration of Orang Utan Indonesia (*Restorasi Habitat Orang Utan Indonesia* or RHOI) was issued which gives authority to use and manage 86,450 hectares of forests and provide sustainable and safe habitat for orangutans for at least 60 years with an optional extension of 35 years. The ERC permit was issued by the Department of Forestry and cost approximately US\$1.4 million, funded by donors Borneo Orangutan Survival (BOS) Foundation partners in Europe, Australia and the United States.⁵¹

On the subject of exploitation of natural forests, we look at the experiences of PT. Erna Juliawati. Sustainable management of natural forests through selective logging within a silviculture system is expected to play a role in the area of protection for certain protected animal species. Through the process of natural forest management certification, Erna Juliawati in Central Kalimantan has been able to protect habitat in its concession area by using the method of selective logging exploitation.

The roles of the community in Law No. 5/1990 are set in two articles, namely Article 4 and Article 27. But as of today the implementation of such roles is limited to education and counseling as an attempt to mobilize people on conservation. In fact, there has been greater involvement than just education and counseling, but that has not been embodied in existing legislation. Will this public participation be expanded in the revision of Law No. 5/1990? It seems that real participation in the field has now exceeded the authority regulated by the Law. Most public participation is still discretionary. This situation leads to uncertainty considering the rapid process of changes in government. For instance, low

retention of civil officials in their offices and poor documentation and records of institution have caused non-continuity of programs and thus resulted in uncertainty over what has actually been enacted/implemented, failed/or been successful.

With the increasing number of foreign NGOs that receive foreign funding/donations directly or through ear-marked processes, overseas projects may threaten the country’s integrity and pull the conservation activities away from efforts to bring welfare to its people. This can happen because global NGOs are not from this country and the funding is not from taxes paid by the people of Indonesia. Thus, the interest of Indonesian people will not be guaranteed by their conservation efforts. Instead of providing welfare, their programs may alienate the people from conservation.

How do we control many international NGOs that form franchises here? The emerging issue is that the pledge of foreign aid at a global level has been earmarked for franchises in Indonesia.⁵² Will transfer of technology and managerial skills through the establishment of foundations be beneficial? It is necessary to avoid re-absorption of goodwill funds

from abroad by global NGOs that will ultimately make this country a second-class nation. In fact, the small portion of funds from abroad only favors Indonesian conservationists working in the global NGOs.

The participation of private companies through CSR or efforts of conservation management, either directly or indirectly, should also be regulated by law. Current conservation activities by the private sector vary from direct management (as in Tambling and RER) to recognition through conservation activities support (FCP Sinar Mas Group through Yayasan Belantara) and the sporadic contribution of companies to the government’s various activities in the forms of sponsorship.

It is also necessary to avoid and regulate promises of the private sector made unilaterally and unknown to the government. Take Bonn-Challenge activity as an example, which was initially only attended by Sinar Mas Group as the only private actor participating in the global program that promised to restore almost 1 million hectares of landscape. This claim was ultimately blocked by the Ministry of Environment and Forestry by reconfiguring it as a promise or pledge of the

51 Available at; <http://orangutan.or.id/>, accessed on April 3, 2017.

52 Medrilzam, personal communication – BAPPENAS, informal meeting, 1 February 2017, Jakarta, Indonesia

government and no longer a pledge and individual claim of a company.

The private sector should allocate more funds for national and local NGOs in order to increase capacity and to guarantee that there is representation of local people's interests. If conservation is dominated by Big International NGOs (BINGOs), the process of technology transfer will never take place. The transformation of various BINGOs into national foundations needs control to avoid issues of abundant amounts of money spent on foreign experts working in Indonesia or even those working remotely from their home countries. Some of these NGOs even cut their overhead costs in their offices in Indonesia to finance their headquarters' overhead.

BINGOs should be able to craft local experts and pay them with professional remunerations - not only as second-class experts or even low-level officials. Certainty in terms of the transfer of technology, education and outreach and production of national experts must be ensured while providing decent work for conservation activities in Indonesia - rather than allowing experts to come and hire our people as their assistants. In many cities, government conservation agencies in the regions are dominated by activities and staff from Global NGOs. This condition gives the

impression that conservation activities are not hosted by the country but the activities are arranged by the guests. This is mainly driven by the very small government conservation budget and abundant funds from donors on the other side.

Indonesia is a great country and the designated conservation areas here are also very vast. Therefore, the Draft revision of Law No. 5/1990 must to be able to reach the entire territory of Indonesia. Decentralization needs to be done wholeheartedly with full awareness that conservation is the responsibility of all parties, from the people in the institutions of their respective families all the way to the institutions of local, provincial and national governments. Only in this way can the benefits of conservation, especially through the principle of sustainable utilization, be truly felt, in order to ensure fair distribution of benefits for the greatest prosperity for the Indonesian people as stipulated in the 1945 Constitution.

There has also been a change in the management of natural resources policy by the government with the emergence of ecosystem restoration concession. It seems that the government has considered function-based area management ineffective, specifically production. There are production areas with conservation functions

and some with High Conservation Value (HCV). At the global level, the phenomenon is resolved by landscape approach. This new approach is clearly not yet regulated in Law No. 41/1999 on Forestry (Law No. 41/1999) and Law No. 5/1990. The implementation of this concept has been quite rapid in Indonesia, but the reception of the government - due to disagreement and officials' succession - has meant the discretionary efforts of previous officials have not necessarily been accepted by new officials.

The most recent example is the issue of Zamrud National Park in Riau Province. Due to the absence of internal understanding within the Environment Ministry (before it merged with the Forestry Ministry and became the Ministry of Environment and Forestry), the collaborative process which was originally built at field level between the private sector and Technical Management Unit (UPT), was ultimately canceled.

History has proved that in cases of ambiguity or uncertainty and lack of provisions, the law shall be amended. Law No. 5/1990 has not been entirely implemented because there are still several Government Regulations that have not been deliberated.

With the urgent need for improvement, Law No. 5/1990 should be totally amended while maintaining conservation management as the authority of the central government, even though Law No. 23/2014 clearly stipulates that the absolute authority of the government does not include forestry and conservation affairs. In other words, conservation and forestry matters now should be provincial affairs. Therefore, capacity-building for the executors at provincial level is a must.

In other words, conservation and forestry matters now should be provincial affairs. Therefore, capacity-building for the executors at provincial level is a must.

If the revision of Law No. 5/1990 still positions conservation activities as the sole responsibility of the central government, the concerns of low effectiveness of conservation implementation at provincial levels and field levels will continue to occur. They may even be worsened by the fact that education and counseling on conservation at almost all levels of government remain weak.

III. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Non-government actors actually could have given contribution to conservation efforts in Indonesia - at least complementary ones - and become an example of how to manage conservation. The roles of non-governmental organizations (NGOs) and private institutions that have started to internalize conservation into their sustainable production processes have given us hope for the success of conservation in Indonesia. On the other hand, national and local NGOs still often run a global agenda as their ideas and sources of funds come from foreign countries.

Unfortunately, the two groups mentioned above (NGOs and the private sector) have not established closer and real collaboration. Non-government actors also need to work together with the government to achieve the shared goal. To that end, good and equivalent relationships formed by agreeing on shared concepts and goals are necessary.

The private sector can exert conservation efforts by applying for ecosystem restoration permits. But, what is legally carried out actually is not deemed conservation, but restoration. This activity is not provided by Law No. 5/1990. This activity is part of a production forest management

as stipulated by Law No. 41/1999 on Forestry which is acceptable as a complement to natural conservation efforts. If synergy can be actualized, successful conservation will be a common success and there will be a balance between sustainable production and conservation.

One challenge for conservationists Indonesia is to give explanations to the younger generation about the purpose of conservation and who should do the conservation. Another question to be answered is whether conservation is a native Indonesian concept or a foreign concept? Conservation had indeed existed before and during the colonial period. However, the massive roles of global NGOs that have not been able to produce massive national conservationists are every so often represented to younger generations by misleading opinions, on the meaning and essence of conservation.

Through this paper, there are at least three important things that can be proposed as recommendations for draft revision of the Law No. 5/1990 as follows.

First, conservation should simply be understood as future savings for the benefit of the next generations by allocating resources for our future. Conservation adheres to the principles of protection, preservation and sustainable use

– for the greatest prosperity of the people. The third principle here must be guaranteed by the revision of Law No. 5/1990. If the conservation mainstream relies more on the influence of foreign interests, the sustainable use will be interpreted as a sustainable conservation project which will certainly benefit conservation experts who basically utilize their own funds with a fake spirit of sharing even though the actual amount distributed to us is very small and often insignificant.

Second, there must be courage, amid the strong global NGOs' influences on conservation for the benefit of the country and people of Indonesia to structure, organize and direct their activities so as to assure the interests of the people of Indonesia are the first and main beneficiaries. This particularly

deals with how to direct foreign aid as the developed countries' pledges in fulfilling their responsibility to overcome environmental degradation and global climate change, instead of pulling back to the origin country by hiring their experts to work in Indonesia.

Third, the revision of Law No. 5/1990 should also mandate for government budgets to increase. The government's budget needs to be augmented and international pledges need to be earmarked for local NGOs. Various pledges of developed countries to help Indonesia need to be monitored, supervised and regulated with strict sanctions so as to assure that the given assistance can promote sustainable utilization of Indonesian natural resources for the welfare of the people. Let us make this happen.

PERAN AKTOR NON PEMERINTAH DALAM KONSERVASI DI INDONESIA

Petrus Gunarso⁵³

Abstrak

Ada dua kelompok besar aktor non pemerintah yang ditenggarai berpengaruh pada perkembangan dan keberhasilan konservasi di Indonesia. Kelompok pertama adalah LSM - Lembaga Swadaya Masyarakat, dan kelompok kedua adalah perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pengelolaan sumber daya alam. Kelompok LSM pada umumnya lebih fokus pada kegiatan advokasi dibanding kegiatan nyata di lapangan. Sementara kelompok swasta lebih didorong oleh keinginan memasukkan issue lingkungan ke dalam operasi perusahaan dalam rangka mendapatkan pengakuan atas janji pengelolaan berkelanjutan mereka.

Tulisan ini merupakan kumpulan pengalaman pribadi penulis dalam berbagai peran baik di dalam pemerintahan, lembaga internasional, beberapa lembaga swadaya masyarakat, maupun pengalaman 3 tahun terakhir bekerja di perusahaan swasta.

Sebagai sebuah perjalanan pengalaman, maka tulisan ini lebih fokus pada pandangan dan harapan pribadi dengan tetap memperhatikan referensi yang relevan. Oleh karenanya, peran yang didiskripsikan di sini lebih kepada peran pada tataran aspirasi, peran yang diharapkan, peran komplementer terhadap tugas negara, pada tataran konsep, peraturan perundang-undangan, teknis, dan implementasi di lapangan.

Kertas kerja ini disusun guna memberikan masukan bagi rencana dan usulan pembaruan Undang Undang No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990), yang kini diinisiasi oleh pemerintah. Tulisan ini mengeksplorasi sejarah sepanjang tiga periode nyata dari konservasi alam di Indonesia dalam hubungannya dengan peran aktor non-pemerintah dan swasta yang diakomodir dan diatur di dalamnya. Dengan terbentuknya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan maka diharapkan upaya menyeimbangkan antara produksi lestari dengan konservasi akan menjadi jauh lebih baik.

Kata kunci: Konservasi di Indonesia; peran aktor non-pemerintah; desentralisasi.

53 Dewan Pakar Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia (PERSAKI)/Wakil Ketua Forum Kolaborasi Rimbawan Indonesia (FKRI)

I. PENDAHULUAN

Sejarah Konservasi Sumberdaya alam di Indonesia dapat dibagi ke dalam 3 periodisasi yang nyata; periode sebelum kemerdekaan (1865 – 1950), awal kemerdekaan (1950 – 1990); dan setelah 1990 sampai sekarang (Sinaga, 2017 – komunikasi personal). Dalam buku sejarah konservasi alam di Indonesia yang ditulis untuk periode pertama, terlihat nyata peran aktor non pemerintah saat itu dalam kegiatan konservasi.⁵⁴ Dengan pengalaman penulis yang menekuni bidang konservasi sejak tahun 1982 sampai hari ini, diyakini peran non-pemerintah masih cukup besar dalam mendorong keberhasilan konservasi di Indonesia. Dalam ke tiga periode tersebut, peran aktor non pemerintah ternyata cukup dominan dan diperlukan. Peran tersebut berbeda-beda dalam masing-masing periode, tetapi penyebabnya relatif sama. Selain disebabkan oleh keterbatasan anggaran pemerintah dalam pengelolaan konservasi, juga karena peran LSM dan swasta secara nyata dapat melengkapi dan memperkaya kegiatan konservasi itu sendiri.

Dalam buku sejarah tersebut, peran aktor non pemerintah sangat dominan dan berjalan secara sinergis.⁵⁵ Hal ini terjadi karena aktor non-pemerintah yang berbentuk yayasan saat itu direstui oleh pemerintah kolonial dan bahkan Gubernur Jenderal sebagai penguasa tertinggi masa itu masuk dalam jajaran organisasi sebagai penasehat. Yayasan tersebut terbentuk karena adanya interest para pengusaha swasta yang dipimpin oleh G.A Scherer yang merekrut teman-temannya membentuk sebuah yayasan. Namun tak kalah pentingnya patut dicatat di sini adalah adanya aktor non pemerintah yang tidak terorganisir yang berperan sebagai ‘perusak’ atau yang bertentangan dengan upaya konservasi itu sendiri yaitu para pemburu liar dan pedagang satwa liar.

Dalam perkembangannya, sejak awal kemerdekaan mulai tahun 50an, maka kegiatan konservasi mulai lebih dominan dilakukan oleh pemerintah pusat di Indonesia. Namun demikian, dalam situasi perekonomian yang buruk pada awal kemerdekaan, kegiatan konservasi masih ditangani oleh unit paling rendah dalam pemerintahan – atau

kurang mendapatkan perhatian yang berarti. Namun seiring dengan perkembangan pembangunan, maka mulai tahun 80an, ketika Kehutanan meningkat status institusinya menjadi Departemen (sekarang disebut Kementerian), maka kegiatan konservasi yang selalu berdampingan dengan kehutanan juga ikut terangkat posisi institusi pengelolaannya.

Pada saat ini peran aktor non pemerintah dari luar negeri masih terbatas pada organisasi bukan pemerintah – NGO *non-government organization* seperti misalnya *World Wildlife Fund* (WWF). WWF tercatat mulai masuk di Indonesia pada tahun 1962, dengan program-program mereka khususnya perlindungan jenis mamalia khususnya yang terancam punah seperti Badak dan Harimau di Jawa dan Sumatra.⁵⁶ Pada periode yang sama – pada tahun 1980-1990an NGO lingkungan lainnya mulai banyak dan berpengaruh pada percepatan penetapan kawasan-kawasan konservasi baru dan penetapan jenis-jenis binatang untuk dilindungi. Kegiatan pemanfaatan satwa liar yang pada jaman kolonial sampai tahun lima puluhan melalui perburuan mulai

makin berkurang. Jika pada jaman kolonial perburuan diatur dengan undang-undang, maka pada jaman kemerdekaan pengaturan seperti itu mulai hilang dan berubah menjadi lebih banyak larangan atau semakin restriktif.

Sampai dengan berakhirnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998, keberhasilan utama pemerintah dalam bidang konservasi adalah ditetapkannya kawasan-kawasan konservasi baru dalam bentuk Taman Nasional, Cagar Biosphere, Taman Hutan Raya, dan sebagainya – namun hampir semuanya bersifat administratif dengan hanya sedikit sekali cerita sukses dalam peningkatan kualitas konservasinya di lapangan.⁵⁷ Sulit memang menilai keberhasilan konservasi ini karena basis data awal dan pengumpulan indikator keberhasilannya tidak terdokumentasi dengan baik dan tidak dilakukan secara rutin.

Hal ini juga terlihat dari makin panjangnya daftar binatang yang dilindungi dan belum pernah terjadi adanya pernyataan dikeluarkannya jenis binatang dari dilindungi menjadi bisa dimanfaatkan. Potensi penangkaran seperti rusa dan berbagai jenis burung

54 Juwono dan Sinaga 2015, Sejarah Konservasi Alam di Indonesia (Periode 1865-1950) (Balai Konservasi Sumber Daya Alam – KSDA Wakatobi, BauBau – Sulawesi Tenggara, Indonesia ISBN: 978-602-9090-11-6, 2015), hal. 73.

55 Ibid, hal. 74.

56 *50 years of Advancing Conservation*, tersedia di http://www.wwf.or.id/en/about_wwf/whoweare/50year/, diakses pada tanggal April 3, 2017.

57 REDD+ Demonstration Site, tersedia di <http://forestclimatecenter.org/> diakses pada tanggal 3 April 2017.

kurang berjalan dengan baik. Hal ini semakin menjauhkan kegiatan konservasi dari kesejahteraan yang dirasakan oleh masyarakat.

Pada era reformasi, kerusakan dan degradasi pada kawasan konservasi semakin marak seiring dengan proses desentralisasi ke tingkat Kabupaten dan Kota. Banyak perijinan pengusahaan hutan dan tambang yang dikeluarkan ijin prinsip di tingkat kabupaten langsung dilakukan eksploitasi – bahkan sebelum keluar ijin resmi dari pemerintah pusat. Keadaan ini membuat parah upaya konservasi di Indonesia. UU No. 5/1990 (10 Agustus 1990), yang relatif lengkap dan dilengkapi dengan ancaman hukuman yang cukup tinggi, tetapi belum mampu mencegah kerusakan kawasan konservasi di lapangan. Pemanfaatan lestari dari upaya konservasi semakin jauh dan semakin tidak dirasakan perannya – khususnya di tingkat tapak dan oleh pemerintah daerah.

Pembaruan atas UU No. 5/1990 yang kini diinisiasi hendaknya bisa belajar dari sejarah di mana peran aktor non-pemerintah dan swasta perlu diakomodir dan diatur. Dengan dibentuknya Kementerian

Lingkungan Hidup dan Kehutanan maka diharapkan upaya konservasi yang pada intinya menjaga kegiatan hulu lingkungan hidup mendapatkan porsi penanganan yang seimbang dengan kegiatan eksploitasi, produksi, rehabilitasi, dan restorasi.

Tulisan ini merupakan kumpulan pengalaman pribadi penulis dalam berbagai peran baik di dalam pemerintahan, lembaga internasional, beberapa lembaga swadaya masyarakat, maupun pengalaman terakhir mengelola kawasan konservasi oleh swasta. Tulisan ini mengulas peran masing-masing aktor, dengan memperhatikan kepentingan dan motivasinya. Juga dalam tulisan ini me-review hubungan baik formal maupun informal antara aktor non-pemerintah dengan pemerintah dan hubungan antara LSM dengan Swasta, dan hubungan ketiga-tiganya. Tulisan diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi - sesuai dengan maksud tujuan penulisan - untuk memberikan masukan bagi penyusunan undang-undang pengganti UU No. 5/1990.

II. PEMBAHASAN

A. Peran Serta Masyarakat

Peran masyarakat pada periode sejarah konservasi Indonesia di era kolonial sampai dengan tahun 1950⁵⁸ didominasi oleh dua (2) kelompok yaitu para elit penggemar berburu yang umumnya para pengusaha sukses dan yayasan yang mereka bentuk. Hal ini menggambarkan betapa pentingnya dan betapa berpengaruhnya peran kedua kelompok itu dalam menata dan mengatur konservasi saat itu.

Bagaimana pada masa berikutnya, di masa kemerdekaan dan di masa paska pengaruh jaman kolonial telah dihapuskan, ternyata peran serta masyarakat masih sangat terbatas. Di dalam UU No. 5/1990, peran masyarakat diatur paling tidak melalui dua pasal yaitu Pasal 4 dan Pasal 37. Namun demikian peran itu dipandang masih dalam tataran yang rendah.⁵⁹ Pasal 27 ayat (1) UU No. 5/1990 berbunyi bahwa “peran serta rakyat dalam konservasi diarahkan dan digerakkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna.” Lebih lanjut dalam Pasal 27 ayat (2)

tersebut dinyatakan bahwa peran serta dimaksud dilakukan melalui penyuluhan dan pendidikan.

Peran serta LSM Internasional dan peran serta Swasta melalui kegiatan tanggung jawab perusahaan (*Corporate Social Responsibility - CSR*) misalnya belum diatur secara jelas di dalam Undang-Undang tersebut. Hal ini bertentangan dengan realitas di mana mulai tahun enam puluhan puluhan peran WWF misalnya yang masuk melalui program global mereka telah berpengaruh cukup besar pada perkembangan konservasi di Indonesia.⁶⁰ Selain WWF terdapat pula berbagai LSM Internasional lainnya seperti *Fauna Flora International (FFI)*, *Wildlife Conservation Society (WCS)*, *Conservation International (CI)*, *The Nature Conservancy (TNC)*, *Zoological Society of London (ZSL)*, *Tropenbos* dan lain-lainnya mulai banyak masuk dan berkegiatan di Indonesia, tetapi undang-undang yang ada belum secara eksplisit mengaturnya. Pada umumnya kegiatan LSM internasional tersebut di Indonesia dilakukan dalam kerangka kerjasama yang dituangkan dengan berbagai Nota Kesepahaman.

58 Juwono dan Sinaga, Sejarah Konservasi Alam di Indonesia (Periode 1865-1950) (Balai Konservasi Sumber Daya Alam – KSDA Wakatobi, BauBau – Sulawesi Tenggara, Indonesia ISBN: 978-602-9090-11-6, 2015), hal. 62-63.

59 Revisi UU Konservasi untuk Membuka Peran Masyarakat, tersedia di <http://nationalgeographic.co.id>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

60 Tersedia di <http://www.wwf.or.id/>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

Besarnya peran LSM Internasional ini bukan hanya pada jumlah kegiatan saja tetapi juga jumlah dana yang diperoleh dari luar negeri. Hal ini terbukti bukan hanya dari jenis dan jumlah kegiatan yang sangat beragam, tetapi juga dari besarnya personil yang terlibat. Bahkan beberapa diantaranya – karena adanya aturan pemerintah mengenai bantuan luar negeri dan pengaturan yayasan – banyak diantaranya kini merubah dirinya menjadi semacam waralaba – atau *franchise* – dengan tetap membawa dan menggunakan nama induknya di luar negeri.

Seperti halnya peran LSM, peran serta swasta melalui program CSR-nya juga cukup menonjol, terutama pada awal abad 21. Penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan kelestarian (*good corporate governance* dan *sustainability*) mendorong perusahaan berlomba-lomba menyatakan niat dan berjanji untuk menerapkan prinsip kelestarian – termasuk diantaranya melalui kegiatan konservasi – baik langsung maupun tidak langsung.

Pihak swasta yang secara langsung mengambil peran pengelolaan kawasan konservasi belum banyak.

Beberapa kegiatan pengelolaan kawasan konservasi terlihat dengan adanya ijin restorasi ekosistem – yang pertama kali dilakukan oleh Yayasan Burung Indonesia.⁶¹ Uniknya kegiatan ini dilakukan bukan di wilayah hutan konservasi – tetapi di hutan produksi. APRIL GROUP sebagai contoh juga melakukan program Restorasi Ekosistem Riau – RER, merupakan pengelolaan berbasis bentang alam dan konservasi di hutan produksi.⁶²

Ada pula pihak swasta yang tidak langsung melakukan pengelolaan kawasan konservasi di lapangan tetapi memberikan dukungan dalam bentuk konsep dan finansial dengan luasan yang jauh lebih luas. Salah satu diantaranya adalah kegiatan *Sinarmas Forestry* atau APP melalui pembentukan Yayasan Belantara.⁶³ Yayasan ini memfasilitasi pengelolaan konservasi dalam skala bentang alam di 10 bentang alam di Sumatera dan Kalimantan dengan cakupan luas yang mencapai satu (1) juta hektar.

Sambutan atau keberterimaan pemerintah sampai saat ini masih bersifat ambigu; hal ini terjadi karena belum tersedianya konsep pengelolaan bentang alam di

dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini bisa dipahami karena memang pemerintah harus bekerja sesuai dengan konstitusi dan aturan yang berlaku. Berbagai konsep baru yang didorong oleh LSM dan juga swasta tidak dengan mudah dapat diadopsi dan diterima oleh pemerintah. Perubahan konsep di tataran global sering terjadi begitu cepat, sedangkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya sering terlambat dalam mengikuti perubahan konsep dan pendekatan konservasi global.

Di berbagai bidang lainnya, konsep baru dapat segera diacu dan diterapkan oleh pemerintah – walaupun belum ada aturannya – melalui apa yang disebut diskresi. Diskresi bisa dilakukan apabila memenuhi syarat tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sesuai asas pemerintahan yang baik, berdasarkan alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilakukan dengan iktikad baik.⁶⁴ Oleh karena itu, jika di dalam aturan belum ada pendekatan bentang alam maka patut dicari padannya misalnya Daerah Aliran Sungai – DAS,

kesatuan pengelolaan hutan KPH. Atau jika tetap tidak ada padanannya yang tepat maka keberterimaan pemerintah sebenarnya bisa didasarkan pada otoritas diskresi pemerintah.

B. Peran aktif masing-masing aktor dan tujuannya

1. Peran Pemerintah

Pada era di mana Indonesia melakukan desentralisasi pemerintahan ke tingkat Kabupaten dan Kota berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 22/1999), konservasi masih tetap dipertahankan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa konservasi merupakan kegiatan yang disebutkan sebagai kegiatan lain yang dikecualikan dari delegasi ke wilayah otonom Kabupaten dan Kota seperti diuraikan dalam pasal 7 ayat 2 Undang-Undang tersebut (UU No. 22/1999). Akibatnya, pemahaman dan semangat melakukan konservasi kurang tumbuh berkembang di tingkat daerah, khususnya di kabupaten dan kota.⁶⁵ Dalam desertasi Gunarso tersebut memang

61 Restorasi Ekosistem, tersedia di <https://burung.org/restorasi-ekosistem/>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

62 *Pioneering A Revolutionary Restoration Model*, tersedia di <http://rekoforest.org>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

63 Tersedia di <http://belantara.or.id/>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

64 Arti, Tujuan, Lingkup dan Contoh Diskresi, tersedia di <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt54b538f5f35f5/arti--tujuan--lingkup--dan-contoh-diskresi>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

65 Gunarso, Petrus, *Nature Conservatin in the 21st Century: Can Decentralization Work* (Lambert Academic Publishing, AG & CO KG, Koln Deutscland 2009), hal. 156.

ditunjukkan betapa peran sentral pemerintah pusat dalam penetapan konsep, pengaturan perundang-undangan, serta implementasi pengelolaan di lapangan dilakukan oleh pemerintah pusat.

Untuk pengaturan dan pengelolaan konservasi di Indonesia dilakukan secara sentral oleh pemerintah pusat. Selanjutnya dalam UU tentang desentralisasi yang diatur dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 32/2004) – dimana pemerintah memberikan kewenangan penuh kepada daerah – kecuali enam hal pokok politik luar negeri, pertahanan, keamanan, keuangan dan fiskal, dan agama - peran konservasi saat itu masih tetap dipertahankan menjadi urusan di tingkat pusat. Kewenangan pengurusan konservasi yang secara eksplisit diatur pada UU No. 22/1999 – tidak lagi secara eksplisit tidak lagi muncul pengurusan konservasi. Namun di dalam praktek konservasi masih tetap diurus oleh pemerintah pusat.

Mulai Januari 2017, UU mengenai pemerintahan daerah yang berlaku adalah UU No. 23/2014 (UU No. 23/2014) di mana urusan pemerintah selain enam (6) urusan absolut pemerintah pusat didelegasikan ke pemerintah provinsi. Secara logika, urusan konservasi ikut menjadi urusan pilihan yang didelegasikan ke pemerintah provinsi. Namun saat ini urusan itu nampaknya tetap

dipertahankan sebagai urusan pemerintah pusat atau paling tidak belum ada pengaturan eksplisit mengenai hal ini.

Akibat jauhnya rentang kendali sebagai konsekuensi luasan negara Indonesia, maka keadaan kawasan konservasi di wilayah dengan tekanan penduduk yang tinggi banyak mengalami kerusakan dan perambahan. Sedangkan keadaan kawasan konservasi yang relatif telah mantab tata batasnya di Jawa sekalipun juga mengalami banyak tekanan. Apalagi untuk kawasan-kawasan konservasi baru yang ditetapkan selama jaman Orde Baru di wilayah-wilayah yang pertumbuhan penduduknya tinggi kerusakan yang terjadi semakin parah.

Di banyak publikasi kemudian dikenal dengan istilah '*paper park*' atau kawasan konservasi yang hanya ada di kertas belaka, dan keadaan di lapangan sangat memprihatinkan - baik dari sisi keadaan kekayaan biologisnya maupun keadaan dan keutuhan kawasannya. Ambil contoh Taman Nasional Tesso Nilo, dari tutupan lahannya - hampir 85% saat ini berubah dari hutan alam menjadi tutupan lahan dengan kebun kelapa sawit ilegal. Dalam evaluasi Taman-taman Nasional yang tergabung ke dalam Warisan Hutan Tropis Sumatra diperoleh angka tingkat perambahan yang mengkhawatirkan (Purwanto, 2016). Dari tahun 1990 - 2014

TN Kerinci Seblat mengalami perambahan paling parah - dengan tingkat perambahan sebesar 52,6%; TN Bukit Barisan Selatan 30,3%; TN Gunung Leuser 17,1%.

Kini dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, peran berbagai urusan pemerintahan kembali ditarik dari kabupaten-kota ke tingkat provinsi dengan berbagai implikasinya. Nampaknya, konservasi tetap menjadi domain pemerintah pusat – hal ini tentu menimbulkan kekhawatiran apakah rentang kendali yang demikian jauh antara pusat dengan kawasan konservasi akan efektif. Belum saatnya kini kita melihat implikasi dari penarikan urusan daerah dari kabupaten-kota ke provinsi karena belum setahun perubahan itu terjadi. Saat ini sedang terjadi peralihan dan pengaturan baru sedang berlangsung.

Pengurusan konservasi alam di pusat tentu bertujuan untuk memastikan bahwa kawasan-kawasan konservasi tersebut mendapatkan tingkat perlindungan yang merata di seluruh tanah air. Kawasan-kawasan konservasi khususnya Taman Nasional dikelola secara terpusat melalui Unit Pelaksana Teknis – UPT pusat di daerah. Pemerintah daerah diberikan urusan untuk mengelola

Taman Hutan Raya di tingkat provinsi.

2. Peran Swasta

Pada jaman kolonial, peran swasta cukup menonjol terutama melalui yayasan yang dibentuk oleh para elit swasta dan dibantu dengan penasehat yang merupakan pimpinan tertinggi negara jajahan atau Gubernur Jenderal.⁶⁶ Dengan struktur organisasi seperti itu nampaknya menunjukkan keadaan yang harmonis antara swasta dengan pemerintah. Kepentingan pemerintah kolonial saat itu tentu saja sejalan dengan kepentingan para elit swasta yang membentuk yayasan tersebut.

Untuk keadaan saat ini, berbagai perusahaan yang bergerak dalam bidang sumber daya alam, terutama kelapa sawit, pulp dan kertas, karena munculnya tekanan kelestarian dari konsumen, maka guna untuk memenuhi kriteria keberlanjutan (*sustainability*) yang dipersyaratkan oleh konsumen maka banyak perusahaan mengambil langkah untuk melakukan internalisasi tanggung jawab lingkungan ke dalam operasinya. Internalisasi tanggung jawab lingkungan tersebut dapat melalui proses sertifikasi yang bersifat sukarela, di atas peraturan perundang-undangan yang berlaku

66 Juwono dan Sinaga, Sejarah Konservasi Alam di Indonesia (Periode 1865-1950) (Balai Konservasi Sumber Daya Alam – KSDA Wakatobi, BauBau – Sulawesi Tenggara, Indonesia ISBN: 978-602-9090-11-6, 2015), hal. 74

yang bersifat wajib. Penilaian nilai konservasi tinggi - HCV (*High Conservation Value*) misalnya menjadi salah satu contoh. Bahkan terdapat pula ide-ide baru yang didorong oleh NGO global misalnya untuk menerapkan penilaian stok karbon tinggi – HCS (*High Carbon Stock*), dan Bentang Alam Berhutan Utuh - IFS (*Intact Forest Landscape*).

Transparansi merupakan tuntutan berikutnya. Transparansi ini dituntut bukan hanya dalam penyediaan data tetapi juga dalam pengambilan keputusan di pemerintahan. Tuntutan transparansi kini semakin tinggi melalui berbagai bentuk organisasi misalnya *Forest Watch*, *Transparency International*, *World Resource Institute*, dan lain sebagainya.

Jika di era kolonial konservasi bertujuan untuk mengakomodir kepentingan elit dan perusahaan swasta serta pemerintah kolonial, maka tuntutan NGO global saat ini berlandung pada berbagai konsep etis seperti demi lingkungan, perlindungan konsumen, keadilan, dan sebagainya. Tuntutan itu ditujukan ke perusahaan-perusahaan global dan trans nasional. Peran swasta kemudian lebih menonjol tujuannya sebagai pemenuhan atas tuntutan etis global sekaligus dalam rangka menyelamatkan pasar. Tidak semua inisiatif seperti ini diterima dengan baik oleh pemerintah maupun asosiasi swasta. Keluarnya GAPKI

(Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia) dari keanggotaannya di RSPO (*Roundtable Sustainable Palm Oil*) misalnya merupakan bentuk kurang berterimanya lembaga di dalam negeri terhadap inisiatif global. GAPKI kemudian lebih berpihak pada inisiatif nasional ISPO (*Indonesia Sustainable Palm Oil*) dan mendorongnya untuk dapat diterima pasar global. ISPO dan RSPO secara prinsip dasar hampir sama, perbedaannya adalah pada penggagas inisiatif RSPO lebih bersifat multi pihak – *multi stakeholders*, dan melibatkan NGO global.

3. Peran Lembaga Swadaya Masyarakat - LSM

Dalam perkembangannya, LSM baik yang bersifat nasional maupun global banyak yang bergerak dalam mendorong upaya konservasi di Indonesia. Lembaga seperti WWF sudah mulai masuk di Indonesia sejak tahun 1962, kemudian *The Nature Conservancy* tahun 1991, *Conservation International* tahun 1995, dan diikuti dengan berbagai lembaga konservasi lain yang berbasis pada jenis, dan asosiasi seperti WCS, ZSL dsb.

LSM yang bergerak dalam bidang konservasi mengalami metamorfosa menjadi yayasan di Indonesia. Perubahan ini didorong oleh berbagai restriksi yang dikeluarkan pemerintah, misalnya pembatasan masuknya dana

asing secara langsung, penataan LSM, dan sebagainya. TNC membentuk Yayasan Konservasi Alam Nusantara pada tahun 1996, kemudian WWF yang merupakan NGO global juga membentuk yayasan di Indonesia pada tahun 1998 dan yang terbaru adalah Tropenbos Indonesia (2016).

Seiring dengan perubahan pendekatan serta konsep konservasi global, metamorfosa juga terjadi dari cakupan pekerjaan. Misalnya WWF yang pada awalnya hanya tertarik pada mamalia besar di Indonesia pada awal tahun 60an, kini cakupan kegiatannya mencakup bentang alam daratan dan lautan, walaupun tetap pula memperhatikan jenis2 langka dan dilindungi. Namun demikian dengan berkembangnya *issue* lingkungan, kini fokusnya melebar ke masalah kehutanan, energi, gaya hidup, dan lain sebagainya.

Tujuan dari berbagai LSM global pada umumnya adalah melakukan kampanye dan memperkenalkan ilmu pengetahuan dan etika baru konservasi alam menuju kelestarian pengelolaan sumber daya alam. Terdapat beberapa organisasi LSM yang melakukan kampanye; ada pula yang melakukan penelitian dan pengembangan, dan juga mereka yang sekedar melakukan advokasi dan menggerakkan masyarakat untuk menuntut haknya.

Yang sering menjadi pertanyaan adalah siapa yang mengendalikan dana di balik organisasi global tersebut, mengingat sebagian dana masih bersumber dari bantuan luar negeri dan bukan berasal dari iuran anggota di dalam negeri? Hal inilah yang sering menimbulkan perdebatan dan oleh karenanya perlu diatur dalam undang-undang yang baru atau hanya akan terus menjadi kontroversial.

C. Hubungan formal dan non formal antar aktor

Hubungan LSM secara formal maupun informal juga terjadi antar aktor. Sebagai contoh APRIL Group mengundang *Greenpeace* (GP) dan WWF secara formal menjadi bagian dalam SAC (*Stakeholder Advisory Committee*) dari perusahaan - untuk meyakinkan bahwa perusahaan menjalankan kebijakan keberlanjutannya (*sustainability*) dengan baik dan benar menurut kriteria dan etika business yang mereka tawarkan.

Perusahaan lain mengambil langkah pelibatan LSM hanya sebagai pemantau dan tidak dilakukan ikatan secara formal. Format ini banyak terjadi terutama dengan perusahaan *consumer goods*, atau perbankan, tetapi ada juga perusahaan besar yang menggunakan bahan baku dari sumber daya alam seperti misalnya APP atau lebih dikenal dengan Sinarmas Group.

Advokasi merupakan bentuk tidak langsung yang dilakukan oleh LSM untuk meyakinkan bahwa perusahaan pemanfaat sumber daya alam - memasukkan dampak lingkungan kedalam kerangka bisnisnya.

Hubungan antara NGO global dengan pemerintah pada umumnya dilakukan melalui adanya nota kesepahaman dan nota kerjasama. Lembaga pemerintah yang melakukan kerjasama juga berbeda-beda tergantung pada cakupan pekerjaan mereka. Kegiatan konservasi laut misalnya, maka kerjasama itu adalah dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Sedangkan Kegiatan konservasi terrestrial pada umumnya bekerja sama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Karena pengaturan konservasi Taman Nasional Laut masih ada sebagian yang diurus oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, maka kerjasama dengan KLHK juga mencakup wilayah laut dan perairan.

D. Peran Pendidikan dan Penyuluhan Konservasi

Peran pemerintah menurut UU No. 5/1990 sebenarnya dilakukan dan diatur melalui pendidikan dan penyuluhan. Pendidikan konservasi di Indonesia dimulai tahun 80an dan kini telah berkembang ke berbagai perguruan tinggi yang memiliki

jurusan kehutanan. Namun demikian pengajaran konservasi yang berfokus hanya di sektor kehutanan menyebabkan kegiatan konservasi menjadi eksklusif dan kurang dipahami oleh banyak pihak, termasuk diantaranya pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Pada tahun 80an pada saat Indonesia mulai memiliki konsep taman nasional, maka terdapat sekolah konservasi yang dibantu pendanaannya oleh Negeri Belanda. *School of Environmental Conservation Management* - SECM merupakan cikal bakal sekolah konservasi yang cukup lengkap dan merupakan satu-satunya kursus jangka panjang yang dipergunakan sebagai prasyarat bagi seseorang pegawai pemerintah untuk diangkat menjadi Kepala Taman Nasional. Sayangnya sekolah tersebut berhenti pada tahun 1990 ketika terjadi pertentangan antara Presiden Suharto dengan Perdana Menteri Pronk. Sekolah konservasi tersebut kemudian pernah dilanjutkan melalui bantuan pemerintah Korea Selatan tetapi juga hanya bertahan beberapa tahun saja.

Jurusan konservasi kemudian berkembang pula di berbagai perguruan tinggi, khususnya di IPB dan UGM. Sampai saat ini jurusan konservasi di ke dua perguruan tinggi negeri tersebut menduduki peringkat dan akreditasi A menurut BanPT (Tabel 1).

Yang menarik adalah munculnya konsep universitas konservasi. Kini ternyata terdapat universitas yang mendeklarasikan dirinya sebagai universitas konservasi yaitu Universitas Negeri Semarang, Jawa tengah. Menurut laman internet⁶⁷ (mereka mendefinisikan universitas konservasi sebagai "...adalah universitas yang dalam pelaksanaan pendidikan, penelitian, dan

pengabdian masyarakat memiliki konsep yang mengacu pada prinsip-prinsip konservasi (perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan secara lestari) baik konservasi terhadap sumber daya alam, lingkungan, seni dan budaya." Hal ini tentu menggembirakan karena pendidikan tinggi telah menaruh perhatian besar terhadap upaya konservasi

Tabel 1. Jurusan Konservasi Sumberdaya Hutan dengan Ranking A

Jurusan Kehutanan	Universitas terbaik di Indonesia Jurusan Kehutanan	Ranking Ban-pt
Konservasi Sumber Daya Hutan	Institut Pertanian Bogor-IPB	A/2011-ban-pt
Konservasi Sumber Daya Hutan	Universitas Gadjah Mada-UGM, Yogyakarta	A/2009-ban-pt

Source: <https://fahatan.unmul.ac.id/berita-universitas-jurusanfakultas-kehutanan-terbaik-di-indonesia.html>

Penyuluhan konservasi belum efektif baik secara vertical maupun horizontal. Sebagian hal ini disebabkan karena kejelasan konsep desentralisasi – yang dijalankan setengah hati.⁶⁸ Sebagai akibatnya – pemahaman konservasi di tingkat kabupaten-kota menjadi hambatan kemajuan dan keberhasilan konservasi itu sendiri.

Ditariknya kembali ke propinsi (UU No. 23/2014), membuat kegaduhan yang semula sudah mulai ada perhatian di kabupaten menjadi sirna kembali karena rentang kendali pemerintah untuk bisa hadir di lapangan menjadi jauh. Sementara ketika desentralisasi ke kabupaten dan kota – kita kekurangan tenaga dan banyak diantaranya para

67 Seven Pillars Conservation, tersedia di: http://konservasi.unnes.ac.id/?page_id=378, diakses pada tanggal 3 April 2017.

68 Gunarso, Petrus, *Nature Conservation in the 21st Century: Can Decentralization Work* (Lambert Academic Publishing, AG & CO KG, Koln Deutschland 2009), hal. 144-145

penyuluh harus dimanfaatkan menjadi ASN di kabupaten kota. Akibatnya program konservasi di lapangan tidak terhubung karena tidak ada penyuluhan langsung di lapangan.

E. Beberapa studi kasus

Beberapa contoh pengelolaan kawasan konservasi oleh swasta dan LSM mulai muncul akhir-akhir ini di berbagai tempat di Indonesia. Perlindungan harimau di Tambling oleh Tomy Winata misalnya adalah merupakan proyek perlindungan satwa liar yang dibangun melalui kerangka kerjasama antara pemerintah dan swasta. Di Taman Nasional Komodo, juga terdapat pengelolaan swasta atas sebagian wilayah, dalam mintakan intensif – *intensive use zone*, untuk kepentingan wisata oleh Yayasan TNC.

Terdapat pula perlindungan atau upaya restorasi untuk kepentingan konservasi di hutan produksi. Hal ini dimungkinkan oleh adanya pengaturan baru pemerintah dalam bentuk konsesi IUPHHK-RE atau ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu untuk restorasi ekosistem. APRIL Group melalui program RER di Semenanjung Kampar sebagai contoh melakukan pendekatan penataan ruang yang berprinsip I to I. Mitigasi atas pembukaan hutan dan pembangunan hutan

tanaman dikompensasi dengan upaya konservasi dengan luasan yang sama dengan luas hutan tanaman. Artinya setiap 1 hektar hutan tanaman dilakukan mitigasi dengan melakukan konservasi seluas 1 hektar baik di kawasan konsesi maupun melalui upaya restorasi ekosistem.

Perusahaan lain, misalnya APP - Sinarmas Group, melakukan upaya dengan membentuk yayasan yang menjalankan kegiatan konservasi di berbagai bentang alam. Melalui dibentuknya Yayasan Belantara, maka 10 lokasi bentang alam seluas 1 juta hektar dibantu dikelola dalam kerangka program konservasi hutan - FCP – *Forest Conservation Programme*.⁶⁹

Dalam website Restorasi Ekosistem Burung Indonesia, disebutkan bahwa “Restorasi ekosistem adalah suatu upaya mengembalikan kondisi hutan dengan tujuan memperoleh kembali keanekaragaman hayati, struktur, dan lainnya di hutan produksi” (<https://burung.org/restorasi-ekosistem/>). Sebagai penerima ijin yang pertama, dan sebagai inisiator - maka apa yang dilakukan oleh Burung Indonesia dalam melakukan restorasi hutan alam sebenarnya bukanlah untuk melakukan konservasi - tetapi mengembalikan fungsi hutan produksi.

Terdapat pula ijin restorasi ekosistem untuk perlindungan satwa liar, yaitu perlindungan orang utan di Kalimantan. Pada tanggal 18 Agustus 2010, Kementerian Kehutanan memberikan ijin *Ecosystem Restoration Concession* (ERC) bagi Restorasi Habitat Orang Utan Indonesia (RHOI) dikeluarkan - yang memberi wewenang untuk menggunakan dan mengelola 86.450 hektar hutan dan menyediakan habitat yang berkelanjutan dan aman bagi orangutan untuk setidaknya 60 tahun - dengan pilihan untuk memperpanjang selama 35 tahun. Biaya lisensi ERC ini mencapai sekitar US\$ 1,4 juta, yang didanai oleh donatur dan organisasi mitra Yayasan Borneo Orangutan Survival (BOS) di Eropa, Australia dan Amerika Serikat.⁷⁰

Pengusahaan Hutan Alam - pengalaman Erna Juliawati; untuk konservasi spesies - pengelolaan hutan alam secara lestari melalui sistem *silvicultur* tebang pilih diharapkan dapat berperan juga sebagai wilayah perlindungan spesies satwa tertentu yang dilindungi. Melalui proses sertifikasi pengelolaan hutan alam, PT. Erna Juliawati di Kalimantan Tengah mampu melakukan perlindungan habitat di tengah konsesi mereka yang dilakukan eksploitasi dengan metode tebang pilih.

Peran serta masyarakat dalam UU No. 5/1990 diatur dalam dua pasal – pasal 4 dan pasal 27, tetapi sampai hari ini implementasi peran serta tersebut terbatas pada pendidikan dan penyuluhan sebagai suatu upaya pengarahannya rakyat dalam bidang konservasi. Di dalam kenyataan telah terjadi peran serta yang lebih jauh dari sekedar pendidikan dan penyuluhan, tetapi belum diatur peraturan perundang-undangan yang ada. Akankah peran serta masyarakat ini diperluas dalam revisi UU No. 5/1990? Nampaknya peran serta yang nyata di lapangan yang kini telah terjadi – telah melampaui kewenangan yang diatur oleh undang-undang. Sebagian besar partisipasi masyarakat itu masih dijalankan dengan mekanisme diskresi. Banyaknya diskresi akan menimbulkan ketidak-pastian mengingat cepatnya proses perubahan di pemerintahan. Di satu sisi, rendahnya retensi Aparat Sipil Negara (ASN) dalam satu jabatan dan di sisi lain lemahnya dokumentasi dan catatan institusi telah menimbulkan ketidak-berlanjutan program dan akibatnya banyak terjadi ketidak-pastian.

Dengan semakin banyaknya NGO asing yang mendapatkan dana luar negeri/donor secara langsung atau melalui proses ditandai atau *ear-marked*, maka proyek-proyek luar negeri dapat mengancam

69 Tersedia di: <http://belantara.or.id/>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

70 Tersedia di: <http://orangutan.or.id/>, diakses pada tanggal 3 April 2017.

integritas negara dan menjauhkan kegiatan konservasi dari upaya mensejahterakan rakyat. Hal ini bisa terjadi karena NGO Global tersebut bukan merupakan entitas asli negeri ini, sekaligus pendanaan juga bukan berasal dari pajak rakyat Indonesia, maka kepentingan rakyat Indonesia tidak akan dijamin oleh upaya konservasi mereka. Alih-alih memberikan kesejahteraan, boleh jadi akan makin mengasingkan rakyat dari kegiatan konservasi itu sendiri.

LSM Internasional banyak yang membentuk waralaba - *franchise*; bagaimana hal ini diatur? *Issue* yang muncul adalah ikrar (*pledge*) bantuan luar negeri di level global sudah ditandai atau di-*ear mark* untuk *franchise* mereka di Indonesia.⁷¹ Transfer teknologi dan transfer ketrampilan manajemen melalui pembentukan yayasan apakah menguntungkan? Perlu dihindarkan penyerapan kembali dana janji atau *good will* dari luar negeri oleh NGO global - yang pada akhirnya membuat bangsa ini tetap menjadi bangsa kelas dua. Sebagian kecil saja dana yang sesungguhnya dinikmati oleh para konservasionis Indonesia yang bekerja di LSM global.

Peran serta perusahaan swasta melalui CSR ataupun melalui upaya pengelolaan kawasan konservasi

baik langsung maupun tidak langsung perlu pula diatur dalam undang-undang. Saat ini kegiatan konservasi oleh swasta bervariasi dari mulai mengelola langsung (seperti di Tambling dan RER), pengakuan melalui dukungan kegiatan konservasi (FCP Sinarmas Group melalui Yayasan Belantara), dan sumbangan sporadik perusahaan kepada pemerintah dalam berbagai kegiatan dalam bentuk *sponsorship*.

Perlu pula dihindari atau diatur adanya janji swasta di forum internasional yang dilakukan secara sepihak dan tidak diketahui oleh pemerintah. Sebagai contoh adalah kegiatan *Bonn-Challenge* yang semula hanya diikuti oleh Sinarmas Group sebagai satu-satunya swasta yang ikut dalam program global – dan mengklaim serta berjanji melakukan restorasi bentang alam seluas satu juta hektar. Klaim sepihak ini akhirnya dapat dicegah oleh KLHK dengan kemudian menaatkannya menjadi janji atau ikrar pemerintah – dan bukan lagi ikrar dan klaim sepihak oleh satu perusahaan saja.

Swasta harus mengalokasikan dana untuk LSM nasional dan lokal lebih banyak dalam rangka peningkatan kapasitas dan dalam rangka menjamin kepentingan rakyat terwakili. Jika kegiatan konservasi didominasi oleh *Big*

International NGO – BINGO, maka proses alih teknologi tidak akan terjadi. *Metamorphosa* berbagai BINGO menjadi yayasan nasional perlu pula diatur dan tidak menyisakan masalah dengan banyaknya dana yang sebenarnya dipakai untuk membiayai tenaga ahli asing yang bekerja di Indonesia atau bahkan bekerja dari jarak jauh dari negara mereka. Banyak LSM global ini yang memotong biaya *overhead* di kantornya di Indonesia untuk membiayai *overhead* kantor pusatnya.

BINGO harus mampu menciptakan pakar lokal dan membiayainya dengan remunerasi profesional dan bukan hanya sebagai pakar kelas dua atau bahkan *kacung* saja. Berikanlah kepastian dalam kerangka transfer teknologi, pendidikan dan penyuluhan, dan pembentukan ahli nasional. Dan memberikan pekerjaan yang layak dalam kegiatan konservasi di Indonesia – bukan selalu ahli yang datang dan kita hanya menjadi pembantunya. Di banyak tempat, instansi konservasi pemerintah di daerah didominasi oleh kegiatan dan staf yang berasal dari LSM Global. Hal ini membuat kegiatan konservasi bukan menjadi tuan di rumah di negeri sendiri tetapi justru konservasi yang diatur oleh tamu. Hal ini terutama dipacu oleh anggaran konservasi pemerintah yang sangat kecil, di satu sisi dan dana yang melimpah dari donor di sisi lain.

Indonesia itu adalah negara besar, demikian pula wilayah konservasi yang telah ditetapkan juga sangat besar. Oleh karena itu revisi UU No. 5/1990 harus mampu untuk menjangkau wilayah NKRI secara keseluruhan. Perlu dilakukan desentralisasi secara sepenuh hati dengan kesadaran penuh bahwa konservasi adalah tanggung jawab semua pihak, dari rakyat dalam institusi keluarga masing-masing, sampai dengan institusi pemerintah kabupaten/kota, provinsi dan pusat. Hanya dengan cara ini, maka manfaat konservasi terutama melalui prinsip pemanfaatan lestari dapat benar-benar dirasakan dan menjamin distribusi manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam konstitusi - UUD 45 kita.

Adanya perubahan dalam kebijakan pengelolaan sumber daya alam oleh pemerintah, yaitu dengan munculnya konsesi restorasi ekosistem. Nampaknya pemerintah mulai merasakan adanya ketidak efektifan dari pengelolaan kawasan berbasis fungsi – dalam hal ini fungsi produksi. Ada kawasan produksi berfungsi konservasi dan ada kawasan produksi mempunyai Nilai Konservasi Tinggi (NKT). Di tataran global, fenomena ini diatasi dengan pendekatan bentang alam (*landscape approach*). Pendekatan baru ini jelas belum diatur dalam UU Kehutanan maupun dalam UU No. 5/1990. Kemajuan dalam

71 Medrilzam, personal communication – BAPPENAS, informal meeting, 1 Februari 2017, Jakarta, Indonesia

penerapan konsep ini sudah cukup pesat di Indonesia, tetapi keberterimaan pemerintah – akibat perbedaan dan pergantian pejabat – mengakibatkan upaya diskresi pejabat sebelumnya belum tentu diterima oleh pejabat yang baru. Sebagai contoh paling baru adalah masalah Taman Nasional Zamrud di Provinsi Riau. Karena belum terdapat kesepahaman internal di Kementerian LHK, berakibat pada proses kolaborasi yang sedianya dibangun di tingkat tapak antara swasta dan UPT harus dibatalkan.

Sejarah selama ini membuktikan bahwa jika terjadi kerancuan atau ketidak-pastian serta kekurang-lengkapan, maka yang diubah adalah undang-undangnya. UU No. 5/1990 belum seluruhnya selesai diimplementasikan karena masih ada beberapa Peraturan Pemerintah (PP) yang belum terbit. Akibatnya, karena mendesaknya perbaikan, maka UU No. 5/1990 akan dirombak total dengan tetap memposisikan pengurusan konservasi di tingkat pemerintah pusat, sementara UU No. 23/2014 mengenai Pemerintahan Daerah jelas-jelas mengatur bahwa urusan absolut pusat tidak termasuk kehutanan dan tentunya konservasi. Dengan kata lain, urusan konservasi dan kehutanan kini seharusnya menjadi urusan di tingkat provinsi. Peningkatan kapasitas pelaksana di tingkat propinsi menjadi keniscayaan.

Jika pengganti UU No. 5/1990 masih tetap memposisikan kegiatan konservasi menjadi tanggung jawab penuh pemerintah pusat – maka kekhawatiran akan rendahnya efektivitas pelaksanaan konservasi di tingkat provinsi dan terlebih di tingkat tapak akan terus terjadi. Hal ini tentu ditambah lagi dengan kenyataan lemahnya pendidikan dan penyuluhan bidang konservasi sampai saat ini di hampir semua tingkatan pemerintahan.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Aktor non-pemerintah sebenarnya mampu memberikan sumbangan bagi upaya konservasi di Indonesia – paling tidak bersifat komplementer, sekaligus dapat memberikan contoh bagaimana konservasi seharusnya dikelola. Peran lembaga swadaya masyarakat – LSM dan lembaga swasta yang mulai menginternalkan konservasi ke dalam produksi lestari mereka, memberikan harapan bagi suksesnya konservasi di Indonesia. LSM nasional dan lokal masih sering menjalankan agenda global karena ide dan sumber dananya berasal dari negara asing.

Kedua kelompok tersebut di atas (LSM dan Swasta) sayangnya belum menjalin sinergi yang lebih erat dan nyata. Aktor non-pemerintah juga perlu bersinergi dengan pemerintah menuju tujuan yang disepakati. Untuk dapat bersinergi

perlu dilakukan hubungan yang baik dan setara dengan menyepakati konsep dan tujuan bersama. Swasta bisa melakukan konservasi dengan mengajukan ijin restorasi ekosistem, tetapi apa yang dilakukan secara legal sebenarnya bukan konservasi tetapi restorasi. Kegiatan ini tidak masuk ke dalam UU No. 5/1990. Kegiatan ini adalah bagian dari pengelolaan hutan produksi sesuai aturan UU No. 41/1999, tetapi dapat diterima sebagai pelengkap dalam upaya konservasi alam. Bila sinergi terjadi maka sukses konservasi menjadi sukses bersama dan terjadi keseimbangan antara produksi lestari dengan konservasi.

Salah satu tugas berat bagi pakar konservasi Indonesia adalah menjawab kepada generasi muda mengenai konservasi untuk apa dan konservasi oleh siapa. Muncul lagi pertanyaan yang selama ini terus menggelayut dan belum terjawab adalah: apakah konservasi itu konsep asli Indonesia atau konsep dari luar negeri? Sejak sebelum dan saat kolonial memang sudah ada konservasi – tetapi masifnya peranan LSM global yang belum mampu menciptakan para konservasionis nasional yang besar-besaran – sering terepresentasikan ke dalam pendapat generasi muda yang keliru dalam memahami apa arti dan apa pentingnya konservasi.

Melalui kertas kerja ini maka paling tidak ada tiga hal penting yang dapat diusulkan sebagai rekomendasi

dalam rangka masukan perubahan UU No. 5/1990 sebagai berikut:

Pertama, secara sederhana seharusnya konservasi dipahami sebagai tabungan masa depan bagi kepentingan anak cucu – menyisihkan sebagian sumberdaya yang kita kuasai untuk masa depan. Juga konservasi menganut prinsip perlindungan dan pengawetan serta yang tidak kalah pentingnya adalah pemanfaatan lestari – bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip yang ke tiga ini yang saat ini harus bisa dijamin oleh UU No. 5/1990. Jika arus utama konservasi lebih mengandalkan pengaruh kepentingan asing, maka pemanfaatan lestari itu akan dimaknai sebagai proyek konservasinya yang lestari. Penikmatnya tentu para pakar konservasi yang pada dasarnya memanfaatkan dana mereka sendiri seolah-olah dengan semangat berbagi – tetapi yang sebenarnya dibagikan ke kita jumlahnya sangat kecil dan sering kali tidak berarti.

Kedua, harus ada keberanian, di tengah kuatnya pengaruh LSM global bidang konservasi, bagi negara dan bangsa Indonesia untuk menata, mengatur, dan mengarahkan kegiatan mereka untuk menjamin kepentingan rakyat Indonesia sebagai penerima manfaat pertama dan utama. Hal ini terutama dalam mengarahkan dana-dana bantuan luar negeri yang merupakan janji negara

maju dalam tanggung jawabnya mengatasi kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global, bukan ditarik kembali ke negara yang berjanji – dalam bentuk membayar pakar-pakar mereka yang bekerja di Indonesia.

Ketiga, undang-undang yang baru juga harus mengamatkan peningkatan anggaran pemerintah. Anggaran pemerintah perlu

ditingkatkan – ikrar internasional perlu diearmark untuk LSM lokal. Berbagai janji negara maju untuk membantu Indonesia perlu dipantau dan diawasi serta diatur dengan sanksi tegas, agar bantuan itu memang mendorong pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia secara lestari dan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

COASTAL, SMALL ISLANDS AND MARINE CONSERVATION: ANALYZING THE DYNAMIC OF OCEANOGRAPHY AND ITS RELATIONSHIP TO LAWS AND REGULATIONS

Alan F. Koropitan⁷²

Abstract

As an archipelagic nation, Indonesia's waters constitute roughly 70% of its total area or 5.8 million km² including its Exclusive Economic Zone (ZEE in Indonesian) along a total coastline of 95,181 km, calculated according to standard international maritime definitions of territory. The Indonesian archipelago is also blessed with mega-biodiversity. In terms of Law no. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990), the biodiversity consists of natural resources both terrestrial and oceanic. In addition, Indonesian Law includes a Coastal and Small Islands Management Act (Law No. 27/2007 juncto Law No. 1/2014) that addresses conservation in coastal areas and small island regions. The Indonesian Law has also adopted a zonation or spatial system that accommodates various interests of stakeholders but still considers the terrestrial and oceanic ecosystem. This paper aims to analyze oceanographic dynamics and their relationship with Indonesian Law and provide input for improving the planned revisions to the Law No. 5/1990. The paper also discusses marine conservation management in Indonesia and suggests that a top-down approach is important but co-management should be considered, particularly in the open seas.

Keywords: conservations, ocean, top down, co-management, biodiversity

72 Fakultas Ilmu Kelautan dan Perikanan, Institute Pertanian Bogor (Faculty of Fisheries and Marine Science, Bogor Agricultural University)

I. INTRODUCTION

A. Condition of the Indonesian Archipelago

Biological zonation in coastal and sea territories breaks down into the neritic and the oceanic. Neritic zones consist of shallow waters down to an approximate depth of

200 meters, while oceanic zones consist of deeper waters. The distribution of biological zones also consists of habitats in the water column (-pelagic) and on the sea bed (benthic) as shown in Figure 1. Each biological zone has its own characteristics.

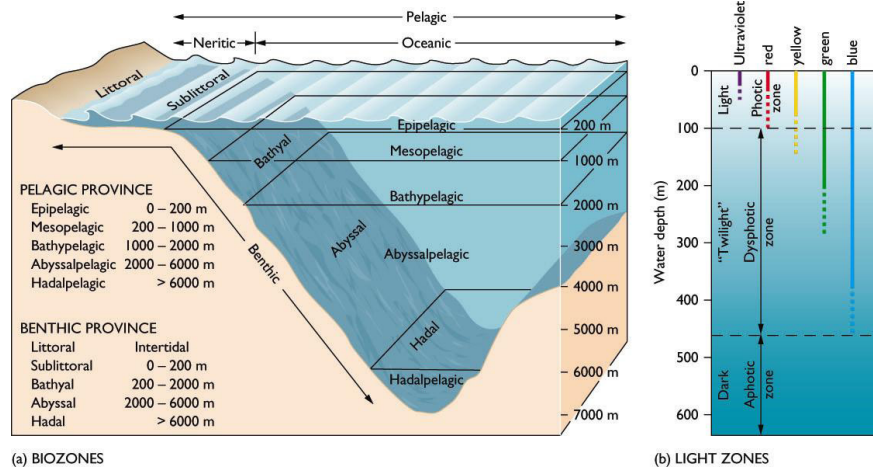


Figure 1. Distribution of biological zone on the coasts and seas⁷³

As mentioned in the abstract, including its Exclusive Economic Zone (EEZ), 70% of Indonesian territory covered by water, totaling 5.8 million km² areas and 95,181 km of coastlines (the fourth-longest in the world). Indonesia, an archipelagic nation, has complex topography (Figure 2). Its western

territory with the Sunda Shelf consists of mostly shallow waters and many river deltas all over the islands there. The Sunda Shelf is also adjacent to the Indian Ocean. Indonesia's eastern territory has more complicated topography with the shallow Sahul Shelf and deep waters. There's also the "Wallace

Line" which divides the western and eastern parts of Indonesia based on flora and fauna distribution marking the geographical eastern edge of Asia. Another conceptual, the "Weber Line," divides the country based on flora and fauna distribution from Australia. See Figure 2 below.

As such, watercourse patterns in Indonesian waters become very complicated and culminate in the combination of biotas around the

Wallace and Weber Lines, resulting in high levels of biodiversity and several oceanic bioregions. To this day, the process of evolution is still occurring and producing new species in these areas. Furthermore, Indonesia's geographic position at around 10° NL – 10° SL gives it dominant productivity potential for tropical waters. The complex characteristics of its waters have made Indonesia a center of the planet's biodiversity.

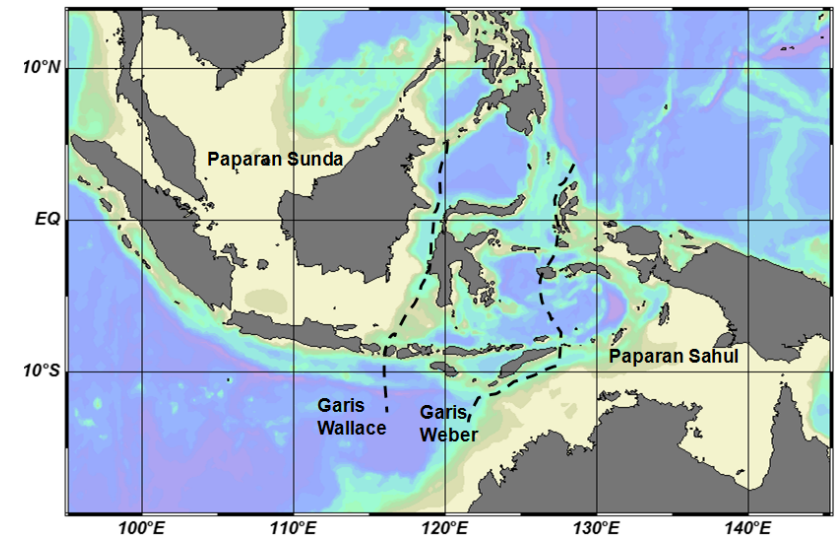


Figure 2. Topographical Conditions of the Indonesian Archipelago

Aside from oceanic biota, Indonesia has coastal ecosystems that consist of mangrove wetlands, seagrass and coral reefs. The economic value of this ecosystem according to UNEP/GEF/SCS (2007):

1. Mangrove ecosystem: US\$ 2,181.25 /ha/annum.

2. Wetlands Ecosystem: US\$ 295.15/ha/annum
3. Seagrass Ecosystem: US\$ 1,181 /ha/annum.
4. Coral Ecosystem: US\$ 1,542.56/ha/annum.

⁷³ Marine Bio Conservation Society, available at: <http://marinebio.org/oceans/light-and-color/>, accessed on 10 February 2017

These statistics show the wealth of Indonesia's marine natural resources across the vast archipelago.

B. Issues regarding the management of coastal and marine conservation

The issue of pollution dominates the coastal waters and several territorial waters, mainly due to the large populations living in coastal regions. For example, environmental issues in the South China Sea mostly concern wastes generated by settlements, farmlands and factories from the surrounding coastal countries which flow through the river system out to sea. In Indonesia, this issue is predominant on the Island of Java.⁷⁴ A Study by the World Bank (1989) shows that the majority of pollutants in the Java Sea entering through rivers on Java Island, mostly from settlements (56.3%) and the remainder from industries. The huge population of Java (~60% of the total Indonesian population, which was 206 million in 2000 and has grown by tens of millions since) is a contributing

factor. The majority of populations are domiciled on the northern shores along the Java Sea. Similar situations are also found in several coastal waters, such as the eastern coast of Sumatra and the waters around Batam. The environmental issue indirectly impacts fishery productivity levels, themselves worsened by illegal fishing activities that actively suppress fish populations and potential efforts at preservation.

Another issue is massive damage to the coastal ecosystem (mangrove, seagrass and corals), despite the fact that coastal ecosystem serves as a place for breeding fish, filtering sediments and coastal protection area. However, massive mangrove conversion occurs in almost all coastal areas for the creation of new fishery ponds and urban development. In 1982, the mangrove area was 5.2 million hectares, but it shrank to 2.5 million hectares by 1993.⁷⁵ According to FAO (2007), the mangrove ecosystem in Indonesia fell by 1.3 millions hectares from 4.2 million in 1980 to 2.9 million in 2005. In terms of coral reefs, Suharsono⁷⁶

published the following statistics based on his observations of 73 regions with 841 stations from Sabang in Aceh to the Islands of Padoi in West Papua, over the period of 1993 to 2007: by the end of 2006, 5.2 percent were in very good condition, 24.2 percent were in good condition, 37.3 percent were in mediocre condition and 33.1 percent were in poor condition. To this day, there are 590 species types of coral found across the nation from 83 coral families, constituting 80 percent of the entire world's coral reefs. So far, data on the mangrove and coral reefs area is not yet final, pending agreement on a one-map policy.

In addition, national marine space is utilized in an overlapping manner that leads to potential conflicts. Various uses for marine space include marine conservation area, marine tourism and mining. A large number of areas overlap between the sectors. At the time of writing, the National Marine Spatial Planning was still being finalized and requires a Government Regulation to endorse it.

II. DISCUSSION

A. Study on Statutories Related to Conservation on the Coasts and at Sea

A.1 Definition

The Definition of Marine Conservation Area according to IUCN (1994) includes tidal waters and the surrounding areas, including flora and fauna therein, and the historical and cultural values protected by the law or by any other effective means to protect a part of or the entire surrounding environment. Based on Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990), the conservation of natural resources is the management of natural resources in a responsible manner to ensure its sustainability by maintaining and improving the quality of biodiversity and its value. Thus, the definition of natural resources is generally applicable and not just limited to coasts or seas.

According to Law No. 27/2007 on the Management of Coastal Areas and Small Islands (juncto Law No. 1/2014), conservation emphasises to coastal areas and small islands, including attempts to protect, preserve and utilize the region and its ecosystems to ensure the existence, availability and sustainability of resources in the

74 Liana Talaue-McManus, Transboundary Diagnostic Analysis for the South China Sea (Bangkok: EAS/RCU Technical Report Series No. 14, UNEP, 2000), page 65-67

75 Dahuri, et al, Integrated Coastal and Marine Resources Management, First Edition (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1996), page 78-84.

76 The reasearch result: Condition of Coral Reefs in Indonesia, available at: <http://lipi.go.id/berita/single/hasil-penelitian-lipi--kondisi-terumbu-karang-indonesia-membaik/1967>, accessed on 10 February 2016.

area by maintaining and improving its value and diversity.

Meanwhile Government Regulation No. 60/2007 on the Conservation of Fish Resources conservation focused on fish resources, namely the protection, preservation and exploitation of fish resources, including its ecosystem, type and genetics to ensure the existence, availability and sustainability by maintaining and improving the quality of fish resources' value and diversity. In this case, the conservation of ecosystems, types of fish and fish genetics are also regulated. Fish resources include all potentials of fish species. Fish in this case are all types of organisms with some or their entire life cycle spent underwater. Types of ecosystems related with fish resources are the sea, seagrass fields, coral reefs, mangroves, estuaries, beaches, swamps, rivers, lakes, artificial ponds, reservoirs and artificial water ecosystems.

A.2 Zonation Areas and Systems in the Conservation of Coasts, Small Islands and the Sea

In Law No. 5/1990, the use of the term zone is not exclusive to marine conservation, but extends to natural conservation in general. There are two types of zones: nature protected areas/ zones and nature conservation

areas/zones. Both areas have defined distinct characteristics, on land and on water. However, the basic difference between protected and conservation area is that a protected area focuses on preserving the biodiversity of plants and animals and their life-supporting ecosystems, whereas a conservation area includes protection of that life support system, preservation of animal and plant biodiversity and sustainable exploitation of natural resources within the ecosystem.

Nature protected areas are further classified into nature sanctuaries and wildlife sanctuaries. A nature sanctuary is an area that developed naturally and therefore must be protected. A wildlife sanctuary is designated area, with proper habitat management and controlled.

Nature conservation zones consist of national parks, forest parks and ecotourism parks. National parks focus on preserving the natural ecosystem through zonation management systems that include core zones, exploitation zones and other zones according to the park's needs. Forest parks focus on natural conservation of plants and/or animal groups, both naturally-occurring and artificially-introduced – both indigenous and non-indigenous – whereas ecotourism parks are nature conservation zones specifically assigned for natural tourism and

recreation. National parks and forest parks can also be used for scientific, research, educational, cultural, tourism and recreational activities.

Based on Law No. 27/2007 Juncto Law No. 1/2014 as mentioned above, Conservation Zones for Coastal Areas and Small Islands (KKP3K) focus on protecting and sustainably managing those areas with distinct natural characteristics. The Ministry of Maritime Affairs and Fisheries' Regulation No. 17/2008 on KKP3K further regulates additional conservation zones, namely marine and maritime conservation areas. A Marine Conservation Area (KKP) is protected using a zonation system to manage fisheries and its environment in a sustainable manner (as stated in the Government Regulation No. 60/2007, which will be discussed later). Meanwhile, a Maritime Conservation Area (KKM) is a traditional and cultural maritime protected area with specific historical/archaeological value, maritime historical sites and religious, ceremonial or traditional sites that are aligned with coastal and small island conservation attempts.

Types of KKP3K include coastal preservation, small island sanctuaries, coastal parks and small island parks. The term 'sanctuary' in KKP3K means a wildlife sanctuary

(Law No. 5/1990) that focuses on 'preservation' and management of habitat. KKP3Ks can be assigned as coastal or small island sanctuaries if they fulfill the following criteria:

- a. it is a coastal area or small island that is home to a natural resource or distinct, unique, rare and endangered biota and habitat and/or the environment and/or living space for several types of migratory animals that must be protected
- b. it has representation of one or several ecosystems on a coastal area or small island in its natural and/or original condition;
- c. it is a coastline or small island large enough to ensure the sustainability of fish resources and habitat that needs to be conserved and managed effectively; and
- d. it has the physical properties of coastal areas or small islands that are vulnerable to change and/or capable of reducing the impact of a natural disaster.

The term 'park' in KKP3K refers to a National Park (Law No. 5/1990) focusing on 'original ecosystem preservation'. KKP3Ks can be assigned as coastal or small island parks if they fulfill the following criteria:

- a. it is a coastal area or small island with natural resources, geological formations and/or

natural phenomenon attractions that can be developed for science, research, education and raising awareness of the importance of natural resources conservation, maritime tourism and recreation;

- b. it has adequate coastline or small island size to ensure the sustainability of coastal potential, attractions and sustainable coastal management; and
- c. the surrounding environmental conditions support attempts to develop maritime and recreational tourism.

Law No. 27/2007 divides conservation zones in a similar way to how Law No. 5/1990 tackles national parks. There are three zones in a conservation area: the core zone, the limited use zone and other zones according to its specific designation. Law No. 27/2007 states that the core zone is designed for the following purpose:

- a. absolute protection of fish population and habitat as well as marine organism migration flow;
- b. protection of coastal ecosystem that is unique and/or vulnerable to change;
- c. protection of cultural site/ traditional customs;
- d. research, and/or
- e. education.

The core zone may consist of spawning grounds, nesting grounds, nurseries, feeding grounds for fish and/or other marine organisms as well as coastal and small island ecosystems that are relatively complete and undisturbed and/or unique and vulnerable to change.

Limited use zones are intended to protect fish habitats and populations, tourism and recreation, research and development and/or education.

Other zones are outside the core and limited use depend on the function and condition of the specific area and are designated accordingly. As another zone may, for example, be a rehabilitation zone.

Therefore, we see that zonation systems are already covered in Law No. 5/1990, despite the limited zonation policies that only apply to a certain types of conservation zones. In Law No. 27/2007 Juncto Law No. 1/2014, the term 'zonation' in conservation areas (especially coastal areas) has progressively developed into spatial utilization engineering through determination of functional boundaries according to the potential resource, support level and ecological processes as a unit within the coastal ecosystem. In this context, Zonation Plans direct the use of resources in every planning unit, accompanied by structure and spatial patterns

in planning areas that contain permitted and forbidden activities as well as activities allowed only with a license. An interesting example of Law No. 5/1990 in action is the National Park usage zone regulation, which allows for the development of tourism facilities based on proper management plans.

As such, zonation approach is indeed closely related to sustainable management planning along with the existing support and ecological processes in a conservation area as stipulated by Law No. 5/1990 or Law No. 27/2007. However, Law No. 27/2007 is more detailed in filling in loopholes for spatial usage, particularly in coastal areas. The Zonation Plan for Provincial Coastal Areas and Small Islands regulates in detail the allocation of space for public use, conservation area, certain national strategic areas and sea flow. It also considers the correlation between land and sea ecosystems in a bioregion and stipulation of sea space usage and maritime area priority for conservation, sociocultural, economic, marine transportation, strategic industry and defense and security purposes.

The zonation approach in Law No. 27/2007 (Jo Law No. 1/2014) is still limited to coastal areas and small islands and reaches up to 12 miles from the coastline towards the open sea. Regulations on

areas beyond 12 miles are stated in Law No. 32/2014 on Maritime Affairs (Law No. 32/2014). In these cases, marine environmental protection is a systematical and integrated attempt carried out to preserve marine resources and prevent environmental pollution and/or damage; an effort that includes marine conservation, sea pollution control, marine disaster management, prevention and mitigation of pollution as well as environmental damage and disaster.

Law No. 32/2014 also reiterates that Indonesia is entitled to conserve and manage natural resources on its open seas, prevent and mitigate marine pollution through cooperation with other countries or relevant international institutions, participate in fisheries management through regional and international fisheries management forums. The open seas are waters that are not included in Exclusive Economic Zones, territorial seas, archipelagic waters and inland waters in Indonesia.

The Government plans to stipulate Maritime Conservation Policy as an integral part of Marine Environment Protection. In this case, the central and/or local governments, according to their respective authority, are entitled to the management of marine conservation zones as part of Marine Environment Protection policy implementation. Marine

conservation policy must be carried out across sectors and regions, and therefore each sector must consider jurisdiction and conservation areas during development programs on the waters. Technically, the conservation areas will be included in National Marine Spatial Planning, zonation planning for coastal areas and small islands as well as marine zonation planning.

A.3 Sustainable Fisheries Zones

Law No. 31/2004 on Fisheries and GR No. 60/2007 introduce sustainable fisheries zones assigned for the protection of fish habitats and population, eco-friendly fishing methods, eco-friendly cultivation, ecotourism and recreation, research and development and education. This sustainable fisheries zone did not exist in previous regulations.

In this regulation, one or several types of ecosystems related to fish resources can be assigned as Water Conservation Areas (KKP). KKP are water areas that are protected and managed using the zonation system to realize sustainable management of fish resources and the environment. The area consists of water national parks, water ecoparks, water natural sanctuaries and fishery sanctuary. Marine National Parks are marine conservation areas with

natural ecosystems that are used for research, science, education, activities and which supports sustainable fisheries, water tourism and recreation. Water nature sanctuaries are water conservation areas with distinct characteristics for protecting fish biodiversity and its ecosystem. The water ecopark is a water conservation area assigned for water tourism and recreational purposes. Fishery sanctuaries are a specific water zone in freshwater, brackishwater and saltwater with certain conditions and characteristics assigned protection as breeding grounds for certain types of fish (i.e. aquaculture), and function as a protected area.

Designation of water conservation area by the Ministry responsible for Fisheries based on the following criteria:

- a. Ecology, including biodiversity, natural conditions, ecological ties, representation, uniqueness, productivity, rare fish habitats, fish seeding grounds and nursing grounds;
- b. Social and culture, including the level of public support, potential conflict of interests, potential threats, local wisdom and tradition; and
- c. Economy, including the significant value of fisheries, tourism and recreation potential, aesthetics and accessibility to the area.

Every plan for water conservation area management must include water conservation zonation that consists of a core zone, a sustainable fisheries zone, an exploitation zone and other zones (as discussed above).

Fish resources conservation includes water conservation zones, exploitation of fish species and (preservation/protection) of genetics. Examples of exploitation of water conservation areas are fishing, fish cultivation, water nature ecotourism, research and education. Fishing and fish cultivation activities are especially carried out in sustainable fishery zones, whereas marine ecotourism takes place in the exploitation zone and/or sustainable fisheries zone, followed by education and research in the core zone, sustainable fisheries zone, exploitation zone and other zones.

B. Case Study on the Conservation of Coastal Areas and Small Islands and Seas in other Countries

B.1 The Philippines

Karin Post⁷⁷ says the first marine sanctuary in the Philippines, established in 1974, was the Sumilon Island Marine Sanctuary, which is managed by the local government. At that moment, all forms of fishing at the Sumilon Island coral reef were banned for approximately 10 years, so that the coral reefs could recover and fish stocks rise (they doubled). Fishing yields outside the marine sanctuary area also increased. This garnered national and international attention, especially for the role of coral reef conservation in coral fisheries management.

However, there was a setback with a breach of the marine sanctuary area in 1984, leading to a reduction in fisheries production for years after. This condition triggered the creation of community-based marine protection area on Apo Island. This pattern became a sort of 'poster child' for coral reef Marine Protected Area (MPA). The fishermen community wanted

77 Increasing the Resilience of Marine Ecosystems: Creating and Managing Marine Protected Areas in the Philippines, available at: <http://www.marineconservationphilippines.org/articles>, accessed on 10 February 2017.

to prove that there would be an improvement in fishing yields around sanctuary areas. From that moment forward, more than 600 MPAs emerged in the Philippines.⁷⁸ Unfortunately, those are just on paper, as the program was not implemented properly. Just 339 MPAs in the Philippines are being properly managed. Most of these MPAs (309) are managed at the local government level, 29 MPAs at the national level and 1 as an individual site.⁷⁹

MPAs in the Philippines are facing difficulties in monitoring and documenting their programs. Community-based MPAs in the Philippines all have their own challenges. Along with that, the relationship between MPAs and fish stocks in the surrounding waters requires scientific knowledge for it to be successful – a process that is not always in sync with the capacity of local fishermen communities.

On a larger scale, MPAs require continuous management, including consistent evaluation. The evaluation results show that of the

251 surveyed MPAs, only 12% can be classified as sustainable, meaning they are capable of enforcing regulations in their operational stages, management planning and monitoring programs. Another 35% are rated as “enforced,” meaning they still require improvement (“reinforcement”).⁸⁰

B.2 Japan

The context of MPAs in Japan is unique, despite the similarity to the Philippines’ community-based MPA. However, the fishermen and government of Japan (Japan Fisheries Agency) do not wish to use the term ‘MPA’. They prefer the term ‘fishing-ban area’. This uniqueness is closely related with the history of fisheries in Japan over the past centuries. The fishermen had already assigned themselves fishing-ban areas and did not want any legal rules on the matter.

There is no form of ‘top-down management’ or any centralization of management in traditional

Japanese fisheries.⁸¹ The Japanese Government tried to implement centralization of institutions in the 1960s, but instead it brought confusion and chaos among fishing communities. To this day, Japan is still implementing a decentralized or ‘co-management’ system that involves both fishermen and the government. This system includes budget-sharing between the local government and fishermen for monitoring, enforcement and compliance.

To understand the power of decentralization and the ‘co-management’ fisheries system in Japan, it is essential to understand the background of ‘rights’ and ‘licensing’ systems in Japanese fisheries management. Fisheries zonation in Japan consists of coastal fisheries, offshore fisheries and ‘distant-water’ fisheries with their implications on the ‘rights’ of traditional fishermen and ‘licenses’.⁸²

a. Coastal Fisheries

Fisheries on coastal waters fall under the rights of traditional fishermen, through common fisheries rights, the rights to conduct various aquacultures (demarcated fisheries rights) as well as ‘set-net fisheries rights’. Set-net is a type of traditional Japanese fishing developed hundreds of years ago, with nets varying from hundreds to thousands of meters in size, located at a certain depth on a permanent basis.

These rights are granted by the prefecture government to the local FCA (Fishermen’s Cooperative Association) in a certain region, with local fishermen as its members. The rights cannot be transferred to another party and only members of the FCA may catch fish in the area pursuant to the granted rights. These fishing rights are granted by the prefecture government during a certain season, in certain areas and with other regulations, but without a fishing quota.

78 Reefbase. 2017. Regional Summary Report for MPAs in East Asia and Micronesia, available at: http://www.reefbase.org/key_topics/pdf/region%20mpa.pdf, accessed on 10 February 2017

79 Reefbase. 2017. Regional Summary Report for MPAs in East Asia and Micronesia, available at: http://www.reefbase.org/key_topics/pdf/region%20mpa.pdf, accessed on 10 February 2017.

80 Weeks, et al., Effectiveness of Marine Protected Areas in the Philippines for Biodiversity Conservation (Conservation Biology, DOI: 10.1111/j.1523-1739.2009.01340.x, 2009)

81 Matsuda, et al., Marine Protected Areas in Japanese Fisheries: Case Studies in Kyoto, Shiretoko and Ise Bay (International Symposium on Integrated Coastal Management for Marine Biodiversity in Asia, January 14-15, 2010, Kyoto, Japan).

82 Carl-Christian Schmidt, Fisheries and Japan: A case of multiple roles? Paper presented for International Symposium on Multiple Roles and Functions of Fisheries and Fishing Communities, 13 February 2003, Aomori, Japan.

Figure 3 shows an example of a fishing-ban area – the Japanese version of an MPA – which is subject to change on a weekly basis. Eel fisheries are shown on the bottom right panel (gray-colored zone).

So, the FCA alone determines the specific rules according to

a framework created by the prefecture government. FCA therefore plays a role similar to that of Regional Fisheries Management Organizations/RFMOs (regional or international level fisheries organizations), which regulate fish stock management, fishing grounds, catch quota, etc.

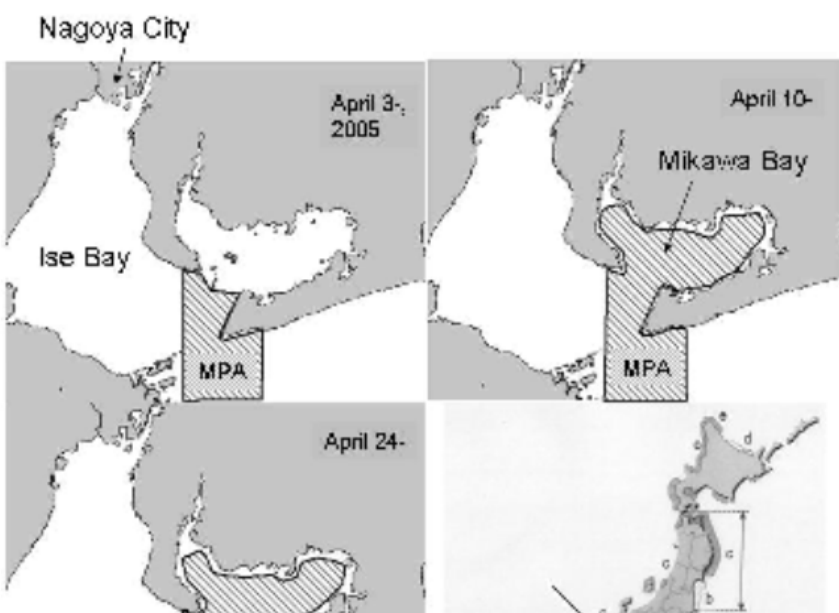


Figure 3. Fishing-ban areas assigned for sand eels in 2005 include the Ise Bay and Mikawa Bay in Japan Source: Tomiyama, 2009.

b. Offshore Fisheries

The Total Allowable Catch (TAC) has been applied in this region, and is combined with licenses issued by the prefecture government. The TAC itself is stipulated by the Central Government (Fisheries Agency).

c. Distant-Water Fisheries

Participation in fishing activities on all fishing grounds around the world as required by FAO is limited under the license issued by the Central Government. Licenses are based on the specific usage of fishing tools, fishing areas, fishing

seasons, base ports and other conditions. Japan is also a part of several RFMOs that focus on tuna management and conservation.

In 2010, there were at least 1,161 total MPAs in Japan of which 1,055 were considered as fishing-ban areas. Basically, the implementation of MPA in Japan is closely related to the ownership system (of fishing rights), which is guaranteed under the government's legal system.⁸³

C. Institutional of Coastal Areas, Small Islands and Sea Conservation in Indonesia:

C.1 Status of MPAs and Spatial Planning Regimes

In 2016, the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries published data on the total KKP and KP3K land area (in this case referred to as MPA), which amounted to 17.9 million hectares, as shown in Figure

4. Both are managed by the central government or in cooperation with the local government. The largest total area goes to local KKP, Maritime National Parks and Marine National Parks. In 2013, approximately 2,085.9 hectares area were managed by communities namely Marine Protected Areas (for coral reefs) and Mangrove Protection Area (DPM).⁸⁴

MPAs in Indonesia are different from those in the Philippines and Japan. Here, almost all of them use a top-down approach for management. In the case of the Philippines, the MPAs were initiated by the community at the start, although in reality effective management is from the government (top-down). As discussed, in Japan, MPAs are affected by an ownership system rights in coastal fishery areas and therefore are commonly managed by the community.

83 Yagi, et al, Marine protected areas in Japan: Institutional background and management framework, (Marine Policy, doi:10.1016/j.marpol.2010.06.001, 2010).

84 Directorate of Regional Conservation and Fish Species (Dit. of KKJI), Information on Naval Conservation Zone in Indonesia (Jakarta: Directorate General of Maritime, Coastal and Small islands, Ministry of Maritime and Fishery, Jakarta, 2013) page 6.

Marine Protected Area and Coastal Conservation Area and Small Island of Indonesia Year 2016

No.	Conservation Area	Area	Luas (Ha)
A	Managed by Ministry of Environment and Forestry	32	4.694.947,55
1	Marine National Park	7	4.043.541,30
2	Marine Natural Tourism Park	14	491.248,00
3	Marine Wildlife Reserve	5	5.678,25
4	Marine Nature Reserve	6	154.480,00
B	Managed by Ministry of Marine Affairs and Fisheries and Local Government	133	13.285.704,44
1	Marine National Park	1	3.355.352,82
2	Marine Nature Reserve	3	445.630,00
3	Marine Ecotourism Park	6	1.541.040,20
4	Marine Conservation Area Refional	123	7.943.681,42
Total		165	17.980.651,99

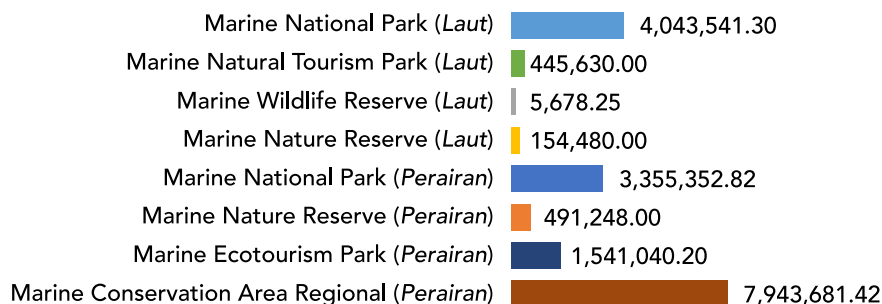


Figure 4. Status of KKP and KKP3K areas in Indonesia in 2016

(Source: Dit. KKJI, 2016)⁸⁵

85 Size of Marine Conservation and Coastal Area Conservation and Small Islands in 2016, available at: <http://kkji.kp3k.kkp.go.id/index.php/beritabarur/118-tabel-luas-kawasan-konservasi>, accessed on 10 February 2017.

With the general trend towards decentralization or autonomy, the local government is expected to influence the management of MPA in Indonesia. However, after the issuance of Law No. 23/2014 on Regional Government (Law No. 23/2014), the Regency/City government authority is transferred up to the Provincial level, which manages up to 12 miles of maritime area from the coastline to the open sea. Until 2015, only five (5) Provinces (East Java, Yogyakarta, Central Java, West Java and North Maluku) have made a Provincial Regulation on Marine Spatial/Zonation Planning for Coastal Areas and Small Islands (RTRL/RZWP3K), therefore their spatial planning must be revised by inputting the Coastal and Small Islands Zonation Planning or RZWP3K from Regency/Cities so they can manage on a local level.⁸⁶ Rules on this matter have just been stated in the Ministry of Marine Affairs and Fisheries' Regulation No. 23/2016 (Permenkp 23/2016) on Coastal Areas and Small Islands Management Planning. Permenkp 23/2016 includes RZWP3K: (a) towards inland that includes sub-district administration areas, and (b) twelve (12) nautical miles towards the sea from the coastline.

The change of authority has gained the attention of academics, one of them is Satria (2016) who described that the local autonomy was initially confusing due to 'sea kavling.' However, the former Law on Regional Government (Law No. 22/1999) as the basis for Law No. 27/2007 and Law No. 31/2004 which are more decentralized. Therefore, the regency/city governments have significant role in marine management, including coastal planning (strategy, zonation, management), conservation, rehabilitation, reclamation, fishery management, fishery business licensing, empowerment of coastal community, fishery socializations and monitoring programs. These have bolstered the sense of belonging and responsibility over the coastal waters and the surrounding seas. Public participation in resources management has increased through the development of community-based fishery management derived from traditional system, revitalization of traditions and non-traditional sources. This condition helps support the sustainability of resources.

86 Subandono Diposaptono, Building the World's Maritime Centre in the Perspective of Marine Spatial Plan, the Directorate of Spatial Plan of Marine, Coastal and Small Islands (Jakarta: Ministry of Maritime Affairs and Fishery, Directorate General of Maritime, Coastal Areas and Small Islands, Directorate of Spatial Plan of Marine, Coastal Areas and Small Islands, 2015), page 155.

Nonetheless, local governments have limited capacity in coastal areas and fisheries management.⁸⁷ Many regions are incapable of controlling their coastal areas, resulting in rampant illegal mining and fish-bombing. In reality, local governments still depend on the roles of the central government, non-government organizations and universities. There will also be problems if it is delegated to the provincial level. Coordination at the provincial level still lacks effectiveness because local government thinks it has equal power. Nevertheless, fishery resources extend across administrative territories and thus require management coordination, especially on the issue of manpower capacity. Such condition, will therefore affect the local KKP, which add up to 7.9 million hectares.

In reality, spatial planning is complicated due to the inherent sectoral interests, for example marine and coastal zonation (Law No. 27/2007 Jo Law No. 1/2014), nautical path zonation

(Law No. 17/2008), as well as natural resources and ecosystem conservation (Law No. 5/1990). Coordination complexity faced by the local government, at provincial or regency/city levels, in compiling spatial planning and local water zonation, which requires coordination across ministries and needs approval of at least the Ministry of Agrarian and Spatial Planning, Ministry of Maritime Affairs and Fishery, the Ministry of Environment and Forestry, Ministry of Public Works and People's Housing and local government agencies.

Land and water-based management regimes are closely related to conservation. There is a difference of wording in Law No. 26/2007 on Spatial Planning (Law No. 26/2007), which categorizes space into two (2) types of interest: cultivation (usage) and protection.⁸⁸ Thus, there is no exploitation activity in protected area. This cannot be applied equally to the sea due to natural characteristics and type of resources.

C.2 The Roles of Oceanographic Dynamics in MPA Management

In fisheries management, KKP divides 11 (eleven) Fishery Management Areas of the Republic of Indonesia (WPPNRI) as follows: WPPNRI 571 covering the southern waters of Malacca and the Andaman Sea; WPPNRI 572 covering the Indian Ocean to the West of Sumatra and Sunda Strait; WPPNRI 573 covers the Indian Ocean to the South of Java all the way to the South of Nusa Tenggara, Sawu Sea, Western part of Timor Sea; WPPNRI 711 covering the

Karimata Strait, Natuna Sea and South China Sea; Fifth, WPPNRI 712 covering the Java Sea; WPPNRI 713 covering the Makassar Strait, Bone Bay, Flores Sea and Bali Sea; WPPNRI 714 includes the Sulawesi Sea and the northern part of Halmahera Island; WPPNRI 715 covering Tomini Bay, Maluku Sea, Halmahera Island, Seram Sea and Berau Bay; WPPNRI 716 covers Sulawesi Sea and the northern part of Halmahera Island; WPPNRI 717 covers the Cendrawasih Bay and Pacific Ocean; and WPPNRI 718 covers the Aru Islands, Arafuru Island and Eastern part of the Timor Sea (Figure 5).

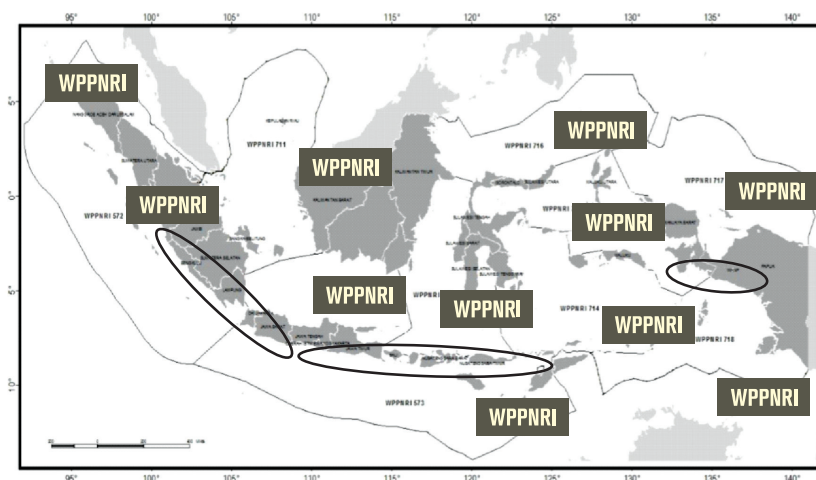


Figure 5. Location of marine fishing and seasonal upwelling (parentheses), which is the phenomenon involving the elevation of water mass from the lower layer (with high nutritional content) to the surface, especially during Eastern monsoon (June-August).⁸⁹

⁸⁷ Arif Satria, Maritime Affairs after Law on Local Government on Kompas Daily, 5 January 2016.

⁸⁸ Subandono Diposaptono, Building the World's Maritime Centre in the Perspective of Spatial Plan of Marine, the Directorate of Spatial Plan of Marine, Coastal and Small Islands (Jakarta: Ministry of Maritime and Fishery, Directorate General of Marine, Coastal Areas and Small Islands, Directorate of Spatial Plan of Marine, Coastal Areas and Small Islands, 2015), page 173-174.

⁸⁹ Source of Map: Annex I, the Ministry of Maritime Affairs and Fishery Regulation No. 18/2014 on Fishery Management Territory in the Republic of Indonesia.

Each WPP has different oceanographic characteristics. Koropitan (2016) explains that upwelling locations in Indonesian waters will have an abundant quantity of small pelagic fish up to one month after the eastern monsoon season (June-August). The El Nino will also reinforce the upwelling, resulting in a doubling of the population of small pelagic fish in upwelling locations for the following 4 months. On the other hand, during La Nina, upwelling in Indonesia weakens, but due to the movement of the warm pool region from the western part of the Pacific into the eastern part of Indonesia, the skipjack tuna and yellowfin tuna habitats will also shift to follow the hot water pond movement. As a result, the eastern part of Indonesia get a large amount of pelagic fish (tuna) during La Nina.

It is interesting to note that the oceanographic process on the Sawu Sea is not only limited to the upwelling in the eastern monsoon season, but also internal mixed phenomenon at slope depth due to internal waves triggered by the tides. The internal mixture ensures the elevation of nutrients to near-surface layers along the year. As

such, plankton and small fish will be abundant throughout the year and attracts the whale population and this becomes whale habitat (instead of the mammals just passing by). The traditional system of whale hunting at Lamalera (one of the locations on Lembata Island) is a unique due to its unique oceanographic process. Therefore, the Government is hard-pressed to find a resolution because the existence of a traditional system on coastal areas is also acknowledged in Law No. 27/2007 (Jo Law No. 1/2014) as well as the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries Regulation No. 17/2008 (related with KKM).

Aside from its relation with fisheries, oceanographic dynamics control marine biogeographical distribution as well as the unique biological connectivity therein. In the case of Indonesian waters, the complex watercourse patterns distribute marine larvae over a wide area, forming strong genetic differentiation and creating its own distinct biogeography.⁹⁰ Early studies on the Kupang National Water Conservation Area Agency shows indications of core zones assigned as recruitment areas for certain fish species (including tuna)

on the waters around Sawu Sea.⁹¹ An integrated understanding of the oceanographic dynamics may bring more to the zonation designation in water conservation area.

C.3 MPA Institutional Relation Pattern

By focusing on the point that conservation management on sea is different from land, characteristics related to Maritime spatial management must be considered. The distinction of marine space includes marine biology and coastal zones with two habitats (pelagic and benthic), each varying vertically. A marine space may have intersections of navigational path, fish migration and underwater cable all at a single location. It also deals with the seasons, which control oceanographic dynamics, for example the monsoon system (west monsoon in December-February which generally occurs

during rainy season and eastern monsoon in June-August which occurs during the dry season) and upwelling. Climate variability on the Pacific Ocean (El Nino and La Nina) and the Indian Ocean Dipole also affect Indonesian waters as well as tidal process etc. This becomes more complex when related with traditional system which applies to multiple generations over hundreds of years.

The complex relation pattern must be put into an integrated spatial planning (land and sea regimes) while considering the oceanographic dynamics, local wisdom and sectoral development planning (including water conservation which was recommended by a different sector). This relation pattern is described in Figure 6 – community-based management interaction (co-management) and management by the central and local government (top-down management).

90 Barber, et al., Biogeography: A marine Wallace's line, (Nature, Vol. 406, Number 6797, 17 August 2000), page 692-693 and Carpenter, et al., Comparative Phylogeography of the Coral Triangle and Implications for Marine Management, (Journal of Marine Biology, 2011), page 1-14.

91 Kupang National Naval Conservation Zone Agency, Mapping of Naval Environment Dynamics and Fish Resources Potentials in National Naval Conservation Zone, TNP Easter Region of Sawu Sea, (Kupang: Final Activity Report, Directorate General of Marine Space Management, Ministry of Maritime and Fishery, 2016)



Figure 6. Institutional relation pattern in water conservation areas within the spatial planning context (on sea and on land).

‘Top-down’ management approach (government) is certainly still required because it can guarantee the effectiveness of conservation management and the ability to manage issues related to borders, international agreements and industrial center development planning at a local level. However, co-management is also required to ensure the local population’s livelihood, cultural/traditional lives and population dynamics on location. On the other hand, there are various types of marine ecosystem with different territorial areas and their distinct characteristics, namely:

- Large-scale/ocean ecosystem (great pelagic migration, climate)
- Regional scale ecosystem (upwelling region, climate)
- Small scale ecosystem on coastal areas and at sea with a certain level of vulnerability and

ecological function (coral reefs, seagrass and mangrove)

- Biological connectivity (biodiversity, fishery stock system) across regions (ocean, certain marine waters and small scale on the coast).

The current process has already run properly (top-down), in which the central and local governments initiatives (Ministry of Environment and Forestry as well as Ministry of Marine Affairs and Fisheries) run effectively, but on the other hand, the co-management attempt is still very limited and focused on small-scale ecosystem (coral reefs and mangrove). It will become a challenge if the community has the chance to perform management at a regional scale, for example, in certain sea regions within the territory of Indonesia (Sawu Sea, Banda Sea, etc.).

The next step is how to put all sectoral issues, top-down and co-management, to consider the marine ecosystem dynamics in spatial planning which require active participation at national or provincial levels. However, land and marine spatial planning must be integrated into a single process with similar outputs at national and provincial levels (national government regulations and local government regulations). Differences in terms or nomenclatures must be resolved at national level to avoid misunderstandings in the process of compiling land-sea spatial usage.

III. CONCLUSION

The (recent) experiences of the Philippines, Japan and Indonesia have indicated that conservation area management of coastal areas, small islands and the sea is complex and requires more than just a homogeneous approach. Historical, cultural and traditional aspects that have existed for hundreds of years cannot be ignored. Similarly, oceanographic dynamics within an ecosystem area (large-scale, regional or small-scale) as well as biological connectivity across ecosystems needs to be considered. The zonation system regulated by Indonesian laws can serve as a solid foundation for advancing the interests of various sectors and considering the existing ecosystem, but the separated processes on land and sea regimes must be combined with alignment of nomenclatures. The top-down approach in Indonesia is going well, but co-management approach should be encouraged over a much larger area.

KONSERVASI PESISIR, PULAU-PULAU KECIL DAN LAUT DI INDONESIA: ANALISIS DINAMIKA OSEANOGRAFI DAN KAITANNYA DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Alan F. Koropitan⁹²

Abstrak

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki luas perairan sekitar 70% atau mencapai 5,8 juta km² termasuk Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE), dengan panjang garis pantai 95.181 km, dihitung menurut definisi standar wilayah laut internasional. Kepulauan Indonesia juga dianugrahi keanekaragaman hayati yang tinggi. Keanekaragaman hayati yang terdapat dalam konsep konservasi (UU No. 5/1990) mencakup sumberdaya hayati darat dan laut. Selanjutnya, UU No. 27/2007 juncto UU No. 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, konservasi lebih ditekankan pada wilayah pesisir dan pulau-pulau Kecil. Selain itu, hukum Indonesia mengadopsi sistem zonasi atau spasial dalam perundang-undangan di Indonesia dapat mewadahi kepentingan berbagai sektor serta mempertimbangkan ekosistem yang ada, baik darat maupun laut. Makalah ini bertujuan untuk menganalisis dinamika oseanografi dan kaitannya dengan perundang-undangan untuk memberi masukan bagi rencana revisi UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990). Studi ini juga membahas konsep pengelolaan konservasi kelautan di Indonesia dan menyarankan bahwa pendekatan top-down sudah baik tetapi juga perlu pendekatan co-management terlebih di perairan lepas.

Kata kunci: konservasi, perairan laut, top-down, co-management, keanekaragaman hayati.

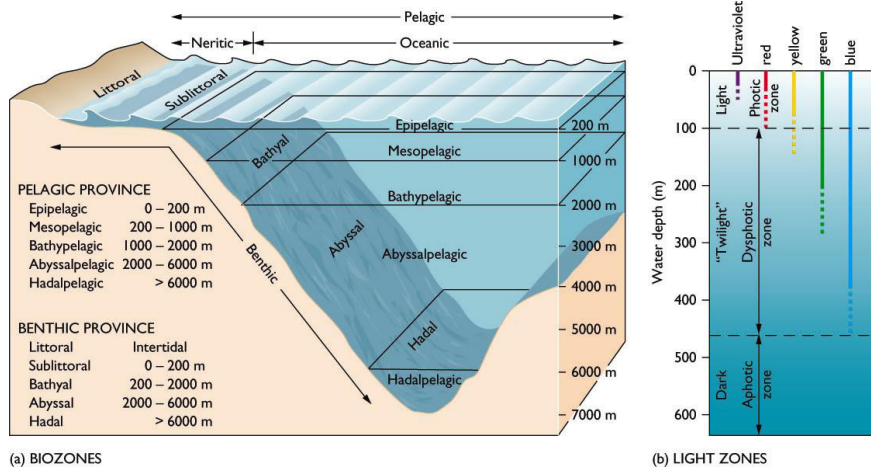
92 Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor (Faculty of Fisheries and Marine Science, Bogor Agricultural University)

I. PENDAHULUAN

A. Kondisi Kepulauan Indonesia

Pada prinsipnya pembagian zona biologi di pesisir dan laut terbagi atas wilayah *neritic* dan *oceanic*. Zona *neritic* mencakup perairan dangkal sampai kedalaman sekitar 200m, sedangkan zona *oceanic* mencakup wilayah perairan

dalam. Selain itu, pembagian zona biologi juga mencakup habitat yang ada di kolom air (*pelagic*) dan habitat di dasar perairan (*benthic*), sebagaimana terlihat pada Gambar 1. Pembagian zona biologi ini tentunya memiliki karakteristik sendiri-sendiri baik yang hidup di kolom air (*pelagic*) maupun di dasar perairan (*benthic*).



Gambar 1. Pembagian zona biologi di pesisir dan laut⁹³

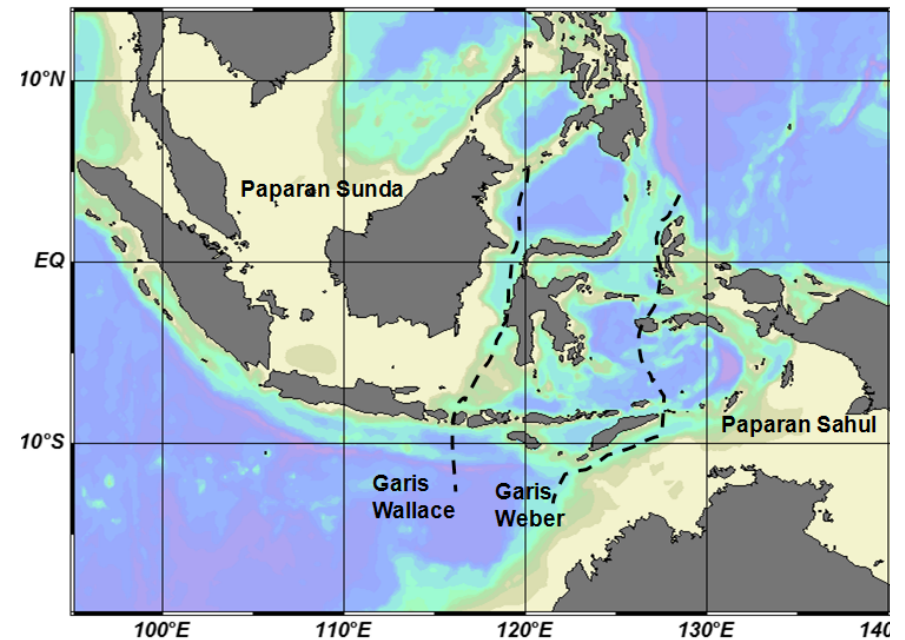
Sebagaimana dipaparkan dalam abstrak, termasuk ZEE, perairan Indonesia memiliki luas perairan sekitar 70% atau mencapai 5,8 juta km², dengan panjang garis pantai 95.181 km (posisi keempat terpanjang dari negara-negara yang memiliki pantai). Indonesia sebagai negara kepulauan, terdiri

atas topografi yang kompleks (Gambar 2) dimana pada bagian Barat terdapat Paparan Sunda yang merupakan perairan dangkal serta memiliki banyak muara-muara sungai dari beberapa pulau. Selain itu, Paparan Sunda juga berbatasan dengan Samudera Hindia. Pada bagian timur, topografi lebih

kompleks sebab selain memiliki Paparan Sahul yang dangkal juga terdapat perairan dalam dengan topografi yang kompleks. Selain itu, terdapat garis imajiner Wallace yang membagi Indonesia bagian barat dan timur yang mana penyebaran flora dan fauna dari Asia terhenti di garis Wallace. Sementara itu, terdapat pula garis imajiner Weber yang membatasi penyebaran flora dan fauna dari Australia. Lihat Gambar 2 di bawah ini.

Dengan demikian, pola arus yang terbentuk di perairan Indonesia sangat kompleks dan

mengakibatkan perpaduan biota-biota yang berada di dalam garis Wallace dan Weber menghasilkan keanekaragaman hayati yang tinggi serta membentuk beberapa bioekoregion laut. Sampai saat ini, proses evolusi masih terjadi dan menghasilkan spesies-spesies baru. Selain itu, posisi Indonesia yang berada di kisaran geografis 10° LU – 10°LS memiliki potensi produktifitas primer dominan untuk perairan tropis. Keunikan perairan yang kompleks ini menjadikan Kepulauan Indonesia sebagai pusat kehati dunia.



Gambar 2. Kondisi topografi Kepulauan Indonesia

93 MarineBio Conservation Society, tersedia di: <http://marinebio.org/oceans/light-and-color/>, diakses pada 10 Februari 2017.

Selain biota laut, Indonesia memiliki kekayaan berupa ekosistem pesisir yang terdiri atas lahan basah (*wetland*) mangrove, lamun dan terumbu karang. Nilai ekonomis ekosistem ini menurut UNEP/GEF/SCS (2007):

- Ekosistem Mangrove : US\$ 2.181.25 /ha/tahun.
- Ekosistem Lahan Basah : US\$ 295.15/ha/tahun
- Ekosistem Lamun : US\$ 1.181.59/ha/tahun.
- Ekosistem Terumbu Karang : US\$ 1.542.56/ha/tahun.

B. Permasalahan terkait pengelolaan konservasi pesisir dan laut

Persoalan pencemaran umumnya mendominasi di perairan pesisir dan beberapa perairan teritorial, akibat tingginya populasi masyarakat yang hidup di pesisir. Sebagai contoh, persoalan kualitas lingkungan di perairan Laut Tiongkok Selatan sebagian besar didominasi oleh limbah dari pemukiman, pertanian dan industri dari negara-negara pesisir disekitarnya yang masuk melalui sistem sungai dan untuk Indonesia didominasi oleh Pulau Jawa.⁹⁴ Kajian World Bank (1989) malah memperlihatkan bahwa

komposisi sumber pencemar di Laut Jawa yang masuk melalui sungai-sungai di Pulau Jawa adalah sebagian besar berasal dari limbah pemukiman (56,3%) dan sisanya berasal dari industri. Besarnya populasi penduduk di Pulau Jawa ($\pm 60\%$ dari total penduduk Indonesia, 206 juta penduduk pada tahun 2000) turut berkontribusi didalamnya, dimana sebagian besar penduduk Pulau Jawa berdomisili di pesisir utara. Kondisi sejenis juga terjadi di beberapa perairan seperti pesisir timur Sumatra dan perairan sekitar Batam. Persoalan lingkungan ini secara tidak langsung berdampak terhadap produktifitas perikanan dan semakin diperparah oleh aktifitas penangkapan yang telah melebihi potensi lestari, sehingga semakin menekan stok ikan di laut dan upaya konservasi.

Hal lainnya adalah kerusakan ekosistem pesisir (*mangrove*, lamun dan terumbu karang) yang cukup masif. Padahal ekosistem pesisir ini berfungsi sebagai tempat pemijahan dan pembesaran ikan, filter sedimen serta sebagai daerah perlindungan pantai. Namun, konversi besar-besaran mangrove terjadi hampir diseluruh wilayah pesisir dan dialihkan untuk tambak dan pembangunan perkotaan.

Pada tahun 1982, luas mangrove mencapai 5,2 juta hektar, tetapi pada tahun 1993 tinggal 2,5 juta hektar.⁹⁵ Menurut FAO (2007), ekosistem mangrove di Indonesia telah mengalami penurunan luas area sebesar 1.3 juta ha dari tahun 1980-2005, dari 4.2 juta ha menjadi 2.9 juta ha. Terkait terumbu karang, Suharsono⁹⁶ memaparkan bahwa dari pemantauan di 73 daerah dengan 841 stasiun dari Sabang hingga Kepulauan Padaido, Irian Jaya Barat, sejak 1993 sampai 2007, kondisi terumbu karang di Tanah Air pada akhir 2006, 5,2 persen dalam kondisi sangat baik, 24,2 persen dalam kondisi baik, 37,3 persen dalam kondisi sedang dan 33,1 persen dalam kondisi buruk. Sampai saat ini, jenis karang yang ditemukan di tanah air sudah sebanyak 590 jenis yang termasuk dalam 83 marga karang atau 80 persen karang yang ada di dunia. Sampai saat ini, data luasan mangrove, terumbu karang dan juga lamun masih belum final, menunggu kesepakatan dalam kebijakan satu peta.

Sebagai tambahan, kondisi pemanfaatan ruang laut nasional saling bertumpang tindih sehingga berpotensi konflik. Berbagai

peruntukkan ruang laut antara lain meliputi kawasan konservasi laut, wisata bahari, pertambangan serta banyak wilayah yang menjadi lokasi tumpang tindih antar sektor-sektor tersebut. Sampai saat ini (tulisan ini dibuat), Rencana Tata Ruang Laut Nasional masih dalam tahap finalisasi yang perlu diperkuat dengan Peraturan Pemerintah.

II. PEMBAHASAN

A. Tinjauan Peraturan Perundangan Terkait Konservasi di Pesisir dan Laut

A.1 Definisi

Definisi Kawasan Konservasi Perairan menurut IUCN (1994) adalah perairan pasang surut, dan wilayah sekitarnya, termasuk flora dan fauna didalamnya, dan penampakan sejarah serta budaya, yang dilindungi secara hukum atau cara lain yang efektif, untuk melindungi sebagian atau seluruh lingkungan di sekitarnya. Berdasarkan UU No. 5/1990, konservasi sumber daya alam hayati adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana

94 Liana Talaue-McManus, *Transboundary Diagnostic Analysis for the South China Sea*. (Bangkok: EAS/RCU Technical Report Series No. 14, UNEP, 2000), hlm. 65-67

95 Dahuri, dkk., *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Cetakan pertama, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1996), hlm. 78-84

96 Hasil Penelitian LIPI: Konsidi terumbu karang Indonesia Membaik, tersedia di: <http://lipi.go.id/berita/single/hasil-penelitian-lipi--kondisi-terumbu-karang-indonesia-membaik/1967> diakses pada 10 Februari 2016.

untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Jadi, istilah sumber daya alam hayati berlaku umum dan tidak terbatas pada pesisir atau laut.

Pada UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Jo UU No. 1/2014), konservasi lebih ditekankan pada wilayah pesisir dan pulau-pulau Kecil, yaitu upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan di wilayah tersebut beserta ekosistemnya untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumberdaya di wilayah tersebut dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya.

Dalam perkembangan kemudian, Peraturan Pemerintah No. 60/2007 tentang Konservasi Sumberdaya Ikan (PP No. 60/2007), semakin mengerucut pada konservasi sumber daya ikan, yaitu upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis, dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan. Dalam hal ini turut diatur konservasi ekosistem, jenis ikan dan genetik ikan. Sumber daya ikan mencakup semua potensi

jenis ikan dan ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan. Tipe-tipe ekosistem yang terkait dengan sumber daya ikan adalah laut, padang lamun, terumbu karang, mangrove, estuari, pantai, rawa, sungai, danau, waduk, embung dan ekosistem perairan buatan.

A.2 Kawasan dan Sistem Zonasi dalam Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta Laut

Dalam UU No. 5/1990, penggunaan istilah kawasan memang tidak terbatas untuk konservasi laut semata, tetapi secara umum untuk konservasi alam. Ada dua kawasan yang berbeda, yaitu kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam. Kedua kawasan ini mengacu pada ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan. Namun, perbedaan mendasar antara suaka dan pelestarian adalah suaka fokus pada pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan, sedangkan pelestarian mencakup perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Kawasan suaka alam ini dibagi menjadi cagar alam dan suaka margasatwa. Cagar alam merupakan suaka alam yang perkembangannya berlangsung secara alami, sehingga perlu dilindungi. Suaka margasatwa merupakan suaka alam yang kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan terhadap habitatnya. Selanjutnya, kawasan pelestarian alam terdiri dari taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam. Taman nasional fokus pada pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang terdiri atas zona inti, zona pemanfaatan, dan zona lain sesuai dengan keperluan, taman hutan raya fokus pada kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan atau bukan asli sedangkan taman wisata alam merupakan kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk pariwisata dan rekreasi alam. Taman nasional dan taman hutan raya dapat juga dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.

Berdasarkan UU No. 27/2007 (Jo UU No. 1/2014), kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (KKP3K) fokus pada perlindungan dan pengelolaan wilayah-wilayah tersebut dengan karakteristik alaminya yang lestari. Peraturan Menteri Kelautan dan

Perikanan No. 17/2008 tentang KKP3K kemudian mengatur kawasan konservasi tambahan yaitu kawasan konservasi perairan dan maritim. Kawasan konservasi perairan (KKP) adalah kawasan perairan yang dilindungi, dikelola dengan sistem zonasi untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya ikan dan lingkungannya secara berkelanjutan (tertuang di PP No. 60/2007 yang akan dibahas kemudian). Kemudian, kawasan konservasi maritim (KKM) adalah daerah perlindungan adat dan budaya maritim yang mempunyai nilai arkeologi historis khusus, situs sejarah kemaritiman dan tempat ritual keagamaan atau adat dan sifatnya sejalan dengan upaya konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil.

Jenis KKP3K terdiri dari suaka pesisir, suaka pulau kecil, taman pesisir, dan taman pulau kecil. Padanan “suaka” dalam KKP3K ini adalah suaka margasatwa (UU No. 5/1990) yang fokus pada ‘pengawetan’ dan pembinaan terhadap habitatnya. KKP3K dapat ditetapkan sebagai suaka pesisir atau pulau kecil, apabila memenuhi kriteria:

- a. merupakan wilayah pesisir atau pulau kecil yang menjadi tempat hidup dan berkembangbiaknya (habitat) suatu jenis atau sumberdaya alam hayati yang khas, unik, langka dan dikhawatirkan akan punah,

dan/atau merupakan tempat kehidupan bagi jenis-jenis biota migrasi tertentu yang keberadaannya memerlukan upaya perlindungan, dan/atau pelestarian;

- b. mempunyai keterwakilan dari satu atau beberapa ekosistem di wilayah pesisir atau pulau kecil yang masih asli dan/atau alami;
- c. mempunyai luas wilayah pesisir atau pulau kecil yang cukup untuk menjamin kelangsungan habitat jenis sumberdaya ikan yang perlu dilakukan upaya konservasi dan dapat dikelola secara efektif; dan
- d. mempunyai kondisi fisik wilayah pesisir atau pulau kecil yang rentan terhadap perubahan dan/atau mampu mengurangi dampak bencana.

Padanan 'taman' dalam KKP3K ini adalah taman nasional (UU No. 5/1990) yang fokus pada 'pelestarian ekosistem asli'. KKP3K sebagai taman pesisir atau pulau kecil, apabila memenuhi kriteria:

- a. merupakan wilayah pesisir atau pulau kecil yang mempunyai daya tarik sumberdaya alam hayati, formasi geologi, dan/atau gejala alam yang dapat dikembangkan untuk kepentingan pemanfaatan pengembangan ilmu pengetahuan, penelitian, pendidikan dan peningkatan kesadaran konservasi

sumberdaya alam hayati, wisata bahari dan rekreasi;

- b. mempunyai luas wilayah pesisir atau pulau kecil yang cukup untuk menjamin kelestarian potensi dan daya tarik serta pengelolaan pesisir yang berkelanjutan; dan
- c. kondisi lingkungan di sekitarnya mendukung upaya pengembangan wisata bahari dan rekreasi.

Dalam konteks kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, UU No. 27/2007 membagi zona kawasan konservasi yang mirip dengan pembagian zona di taman nasional (UU No. 5/1990) yaitu dibagi atas tiga zona, yaitu: zona inti, zona pemanfaatan terbatas, dan zona lain sesuai dengan peruntukan kawasan. UU No. 27/2007 merinci bahwa zona inti diperuntukkan untuk:

- a. perlindungan mutlak habitat dan populasi ikan, serta alur migrasi biota laut;
- b. perlindungan ekosistem pesisir yang unik dan/atau rentan terhadap perubahan;
- c. perlindungan situs budaya/adat tradisional;
- d. penelitian, dan/atau
- e. pendidikan.

Zona inti ini dapat terdiri dari daerah tempat berpijah (*spawning ground*), tempat bertelur (*nesting*

site), daerah asuhan (*nursery ground*), tempat mencari makan (*feeding ground*) ikan dan/atau biota perairan lainnya, serta ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil yang relatif masih utuh dan tidak terganggu, unik dan rentan terhadap perubahan. Zona pemanfaatan terbatas diperuntukkan bagi perlindungan habitat dan populasi ikan, pariwisata dan rekreasi, penelitian dan pengembangan, dan/atau pendidikan. Zona lainnya merupakan zona diluar zona inti dan zona pemanfaatan terbatas yang karena fungsi dan kondisinya ditetapkan sebagai zona tertentu antara lain zona rehabilitasi.

Dengan demikian, sistem zonasi sudah dikenal pada UU No. 5/1990 walaupun terbatas pada kawasan konservasi jenis tertentu. Pada UU No 27/2007 (Jo UU No. 1/2014), istilah zonasi dalam kawasan konservasi (khususnya pesisir) semakin berkembang menjadi suatu bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir. Dalam konteks ini rencana zonasi adalah rencana yang menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang pada kawasan perencanaan

yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin. Hal yang menarik, pada UU No. 5/1990, dalam zona pemanfaatan taman nasional dapat dibangun sarana kepariwisataan berdasarkan rencana pengelolaan.

Jadi, pendekatan zonasi memang erat kaitannya dengan perencanaan untuk pengelolaan berkelanjutan sesuai dengan daya dukung dan proses-proses ekologis di suatu kawasan konservasi, baik yang ada di UU No. 5/1990 maupun UU No. 27/2007. Namun, UU No. 27/2007 memang lebih detail dalam mengisi kekosongan untuk pemanfaatan ruang, khususnya di pesisir. Rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil Provinsi secara detail mengatur pengalokasian ruang untuk kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, kawasan strategis nasional tertentu, dan alur laut. Juga mempertimbangkan keterkaitan antara ekosistem darat dan ekosistem laut dalam suatu bioekoregion, serta penetapan pemanfaatan ruang laut dan penetapan prioritas kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan dan keamanan.

Pendekatan zonasi pada UU No. 27/2007 (Jo UU No. 1/2014) masih terbatas pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sampai 12 mil

dari garis pantai ke arah laut lepas. Pada perkembangan selanjutnya, kekosongan pengaturan pada wilayah di atas 12 mil dituangkan dalam UU No. 32/2014 tentang Kelautan (UU No. 32/2014). Dalam hal ini, perlindungan lingkungan laut adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan sumber daya kelautan dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan di laut yang meliputi konservasi laut, pengendalian pencemaran laut, penanggulangan bencana kelautan, pencegahan dan penanggulangan pencemaran, serta kerusakan dan bencana.

UU No. 32/2014 juga menegaskan bahwa Indonesia berhak melakukan konservasi dan pengelolaan sumber daya hayati di laut lepas, mencegah dan menanggulangi pencemaran laut dengan bekerja sama dengan negara atau lembaga internasional terkait, berpartisipasi dalam pengelolaan perikanan melalui forum pengelolaan perikanan regional dan internasional. Laut lepas merupakan bagian dari laut yang tidak termasuk dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman Indonesia.

Untuk itu, pemerintah akan menetapkan kebijakan konservasi laut sebagai bagian yang integral dengan perlindungan lingkungan laut. Dalam hal ini, pemerintah dan/atau pemerintah daerah

sesuai dengan kewenangannya memiliki hak pengelolaan atas kawasan konservasi laut sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan perlindungan lingkungan laut. Kebijakan konservasi laut harus dilaksanakan secara lintas sektor dan lintas kawasan, sehingga dalam melaksanakan pembangunan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi setiap sektor harus memperhatikan kawasan konservasi. Secara teknis, kawasan konservasi ini akan masuk dalam perencanaan tata ruang laut nasional, perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dan perencanaan zonasi kawasan Laut.

A.3 Zona Perikanan Berkelanjutan

Sebagai tambahan, UU No. 31/2004 tentang Perikanan dan PP No. 60/2007 memperkenalkan zona perikanan berkelanjutan, yang diperuntukkan bagi perlindungan habitat dan populasi ikan, penangkapan ikan dengan alat dan cara yang ramah lingkungan, budi daya ramah lingkungan, pariwisata dan rekreasi, penelitian dan pengembangan, serta pendidikan. Zona perikanan berkelanjutan ini tidak ada dalam peraturan perundangan terkait sebelumnya.

Dalam peraturan ini, satu atau beberapa tipe ekosistem yang terkait dengan sumber daya ikan dapat ditetapkan sebagai kawasan

konservasi perairan (KKP). KKP adalah kawasan perairan yang dilindungi, dikelola dengan sistem zonasi, untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya ikan dan lingkungannya secara berkelanjutan, yang terdiri atas taman nasional perairan, taman wisata perairan, suaka alam perairan, dan suaka perikanan. Taman nasional perairan adalah kawasan konservasi perairan yang mempunyai ekosistem asli, yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, kegiatan yang menunjang perikanan yang berkelanjutan, wisata perairan, dan rekreasi. Suaka alam perairan adalah kawasan konservasi perairan dengan ciri khas tertentu untuk tujuan perlindungan keanekaragaman jenis ikan dan ekosistemnya. Taman wisata perairan adalah kawasan konservasi perairan dengan tujuan untuk dimanfaatkan bagi kepentingan wisata perairan dan rekreasi. Suaka perikanan adalah kawasan perairan tertentu, baik air tawar, payau, maupun laut dengan kondisi dan ciri tertentu sebagai tempat berlindung/berkembang biak jenis sumber daya ikan tertentu, yang berfungsi sebagai daerah perlindungan.

Penetapan kawasan konservasi perairan oleh Menteri (yang bertanggung jawab di bidang perikanan) berdasarkan kriteria:

- Ekologi, meliputi keanekaragaman hayati, kealamiahannya, keterkaitan ekologis, keterwakilan, keunikan, produktivitas, daerah ruaya, habitat ikan langka, daerah pemijahan ikan, dan daerah pengasuhan;
- Sosial dan budaya, meliputi tingkat dukungan masyarakat, potensi konflik kepentingan, potensi ancaman, kearifan lokal serta adat istiadat; dan
- Ekonomi, meliputi nilai penting perikanan, potensi rekreasi dan pariwisata, estetika, dan kemudahan mencapai kawasan.

Setiap rencana pengelolaan kawasan konservasi perairan harus memuat zonasi kawasan konservasi perairan yang terdiri atas: zona inti, zona perikanan berkelanjutan, zona pemanfaatan, dan zona lainnya (sebagaimana dibahas di atas).

Pemanfaatan konservasi sumber daya ikan meliputi kawasan konservasi perairan, pemanfaatan jenis ikan dan genetik ikan. Pemanfaatan kawasan konservasi perairan yaitu berupa penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, pariwisata alam perairan serta penelitian dan pendidikan. Penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan khusus dilakukan di zona perikanan berkelanjutan, sedangkan pariwisata alam perairan di zona pemanfaatan dan/atau zona

perikanan berkelanjutan, kemudian penelitian dan pendidikan bisa di zona inti, zona perikanan berkelanjutan, zona pemanfaatan, maupun zona lainnya.

B. Studi Kasus Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta Laut di Negara Lain

B.1 Filipina

Karin Post⁹⁷ menguraikan bahwa suaka laut pertama di Filipina dibentuk pada tahun 1974 yaitu Suaka Laut Pulau Sumilon yang dikelola pemerintah daerah setempat. Saat itu, semua bentuk penangkapan ikan pada terumbu karang Pulau Sumilon dihentikan selama sekitar 10 tahun, sehingga luasan karang hidup dan kelimpahan stok ikan meningkat lebih dari dua kali lipat. Bahkan hasil tangkapan di luar kawasan suaka laut juga meningkat. Hal ini mendapatkan apresiasi komunitas nasional dan internasional, khususnya peran dari suaka terumbu karang dalam penyempurnaan pengelolaan perikanan terumbu.

Namun kondisi ini sempat mengalami kemunduran, dengan dilanggarnya kawasan suaka laut pada 1984, sehingga berdampak pada penurunan produksi ikan pada tahun-tahun sesudahnya. Kondisi ini memicu dibentuknya daerah perlindungan laut berbasis masyarakat di Pulau Apo. Pola ini menjadi semacam “*poster child*” untuk daerah perlindungan laut (*Marine Protected Area/MPA*) terumbu karang, yang mana masyarakat nelayan ingin membuktikan apakah ada perbaikan dalam hasil tangkapan ikan di sekitar luar wilayah suaka. Sejak itu, telah bermunculan lebih dari 600 MPA di Filipina.⁹⁸

Namun sayangnya, ini hanya sebatas di level dokumen semata yang kenyataan di lapangan tidak dikelola dengan baik. Faktanya, mengungkapkan hanya 339 MPA di Filipina yang secara aktif dikelola dengan baik. Sebagian besar MPA ini (309) dikelola pada level pemerintah daerah, 29 MPA pada level nasional dan satu dikelola sebagai situs individu.⁹⁹

MPA di Filipina mengalami kesulitan dalam pemantauan dan pendokumentasian. MPA Filipina yang berbasis masyarakat ini memang memiliki tantangan tersendiri. Apalagi, keterkaitan antara MPA dan keterkaitannya dengan stok perikanan di perairan sekitar memerlukan pengetahuan berbasis sains supaya lebih sukses - yang prosesnya tidak selalu sesuai dengan kapasitas masyarakat nelayan di lokasi tersebut.

Jika didudukan dalam skala yang lebih besar, maka memerlukan tahapan pengelolaan yang terus menerus diperbaiki termasuk evaluasi yang konsisten. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh memperlihatkan bahwa dari 251 MPA yang disurvei, hanya 12% yang dapat dikategorikan “*sustained*” dalam arti mereka mampu memberlakukan sistem penegakan aturan dalam tahap operasional, perencanaan pengelolaan dan program pemantauan. Selanjutnya, 35% dapat dikategorikan sebagai “*enforced*” yang masih memerlukan penguatan.¹⁰⁰

B.2 Jepang

Konteks MPA di Jepang memiliki keunikan tersendiri, walaupun sama dengan Filipina yang juga berbasis masyarakat. Namun para nelayan dan pemerintah Jepang (*Japan Fisheries Agency*) tidak ingin menggunakan istilah MPA, mereka lebih memilih istilah wilayah larangan penangkapan (*fishing-ban area*). Keunikan ini erat kaitannya dengan sejarah kenelayanan di Jepang selama ratusan tahun lampau. Jadi, para nelayan sudah menerapkan wilayah larangan tangkap bagi mereka sendiri dan tidak menginginkan sesuatu yang sifatnya legal. Memang tidak ada bentuk “*top down management*” atau sentralisasi pengelolaan dalam tradisional perikanan Jepang.¹⁰¹ Pemerintah Jepang pernah mencoba menerapkan sentralisasi institusi pada era 1960-an, tapi justru membawa pada kebingungan dan kekacauan pada masyarakat perikanan. Akhirnya sampai saat ini Jepang masih menerapkan desentralisasi atau sistem “*co-management*” yang melibatkan nelayan dan pemerintah. Anggaran dalam sistem ini, seperti pemantauan,

97 *Increasing the Resilience of Marine Ecosystems : Creating and Managing Marine Protected Areas in the Philippines*, tersedia di: <http://www.marineconservationphilippines.org/articles> diakses pada 10 Februari 2017.

98 Reefbase. 2017. *Regional Summary Report for MPAs in East Asia and Micronesia*, http://www.reefbase.org/key_topics/pdf/region%20mpa.pdf diakses pada 10 Februari 2017

99 Reefbase. 2017. *Regional Summary Report for MPAs in East Asia and Micronesia*, http://www.reefbase.org/key_topics/pdf/region%20mpa.pdf diakses pada 10 Februari 2017

100 Weeks, et al., *Effectiveness of Marine Protected Areas in the Philippines for Biodiversity Conservation*, (*Conservation Biology*, DOI: 10.1111/j.1523-1739.2009.01340.x, 2009)

101 Matsuda, et al., *Marine Protected Areas in Japanese Fisheries: Case Studies in Kyoto, Shiretoko and Ise Bay. International Symposium on Integrated Coastal Management for Marine Biodiversity in Asia, January 14-15, 2010, Kyoto, Japan*

penegakan dan kepatuhan, dibagi antara pemerintah dan nelayan lokal.

Untuk memahami kuatnya desentralisasi dan sistem “co-management” perikanan di Jepang, maka perlu mengetahui latar belakang pemberlakuan sistem “hak” dan “lisensi” terhadap pengelolaan perikanan Jepang. Pengaturan kawasan perikanan di Jepang terbagi atas perikanan perairan pesisir (*coastal fishery*), perikanan perairan lepas (*offshore fishery*) dan perikanan “distant-water” yang berimplikasi pada “hak” nelayan tradisional dan “lisensi.”¹⁰²

a. Perikanan Perairan Pesisir (*Coastal Fishery*)

Perikanan di perairan pesisir merupakan hak dari nelayan tradisional yang diwujudkan pada bentuk hak untuk aktivitas penangkapan (*common fishery rights*), hak untuk aktivitas berbagai akuakultur (*demarcated fishery right*) serta “set-net fishery right.” Set-net merupakan jenis alat tangkap nelayan tradisional Jepang yang dikembangkan sejak ratusan tahun lampau, ukurannya bervariasi dari ratusan sampai ribuan meter yang berada di lokasi kedalaman tertentu dan sifatnya

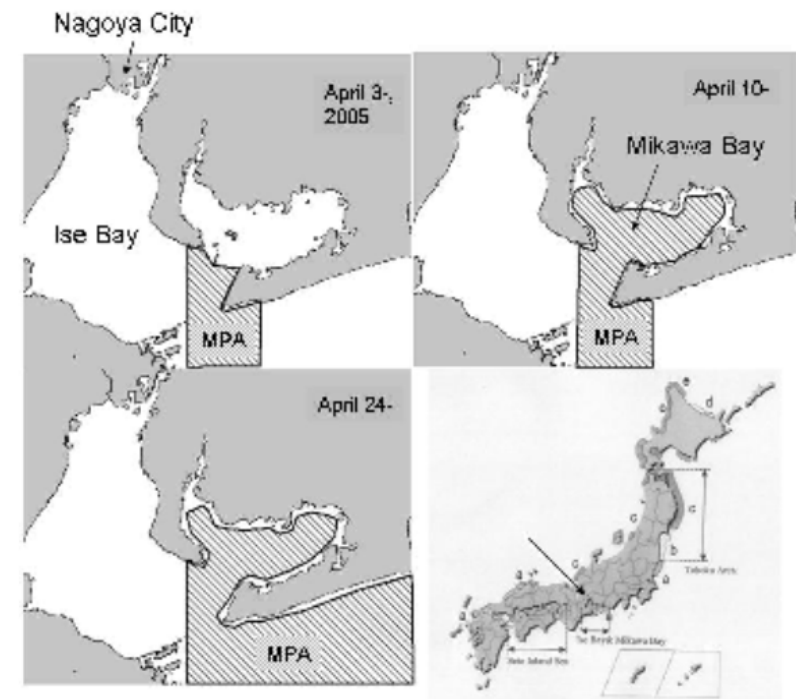
menetap. “Hak” ini diberikan oleh pemerintah *prefecture* kepada lokal FCA (*Fishermen’s Cooperative Association*) pada suatu kawasan tertentu dimana keanggotaannya adalah nelayan-nelayan di sekitar kawasan tersebut. “Hak” ini tidak dapat ditransfer ke pihak lain dan hanya anggota FCA yang dapat menangkap ikan di kawasan tersebut sesuai dengan “hak” yang diberikan. Hak penangkapan ini diberikan oleh pemerintah *prefecture* pada musim tertentu, wilayah tertentu serta regulasi lainnya tapi tidak ditentukan batas kuota penangkapan. Gambar 3 memperlihatkan contoh penerapan wilayah larangan tangkapan atau MPA menurut Jepang, yang sifatnya bisa berubah secara mingguan. Daerah tangkapan perikanan belut diperlihatkan pada panel kanan bawah (zona warna abu-abu). Jadi, FCA sendiri yang menentukan aturan spesifik sesuai dengan kerangka kerja yang dibuat pemerintah *prefecture*. FCA dapat dikatakan memerankan fungsi mirip Regional Fisheries Management Organizations/RFMOS (organisasi perikanan level regional atau internasional), seperti pengelolaan stok ikan, daerah tangkapan (*fishing grounds*), kuota tangkapan, dan lain sebagainya.

b. Perikanan Perairan Lepas (*Offshore Fishery*)

Dalam kawasan ini, telah ditetapkan berapa total penangkapan yang dibolehkan (*Total Allowable Catch/ TAC*) serta digabung dengan lisensi yang dikeluarkan oleh pemerintah *prefecture*. TAC sendiri ditetapkan oleh pemerintah pusat (*Fisheries Agency*).

c. Perikanan Distant-Water

Partisipasi dalam aktivitas penangkapan di seluruh daerah tangkapan (*fishing ground*) dunia sebagaimana yang ada di FAO dibatasi pada lisensi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Lisensi didasari pada spesifik penggunaan alat tangkap, daerah tangkapan, musim penangkapan, pelabuhan asal (*base port*) serta kondisi lainnya. Selain itu, Jepang juga menjadi bagian dari beberapa RFMOs yang mengedepankan pengelolaan dan konservasi tuna.



Gambar 3. Penerapan wilayah larangan penangkapan untuk perikanan belut (sand eel) pada tahun 2005 di Teluk Ise dan Teluk Mikawa, Jepang. Sumber: Tomiyama, 2009.

102 Carl-Christian Schmidt, *Fisheries and Japan: A case of multiple roles? Paper presented for International Symposium on Multiple Roles and Functions of Fisheries and Fishing Communities, 13 February 2003, Aomori, Japan*

Pada tahun 2010, jumlah MPA di Jepang telah mencapai sedikitnya 1161, dimana 1055 merupakan implementasi dari kebijakan perikanan dalam bentuk wilayah larang-ambil (*no-take zone*) atau dikenal sebagai wilayah larangan penangkapan. Pada prinsipnya, penerapan MPA di Jepang erat kaitannya dengan sistem kepemilikan ("hak") yang dijamin dalam sistem legal pemerintah.¹⁰³

C. Kelembagaan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta Laut di Indonesia

C.1 Status MPA dan Rezim Tata Ruang

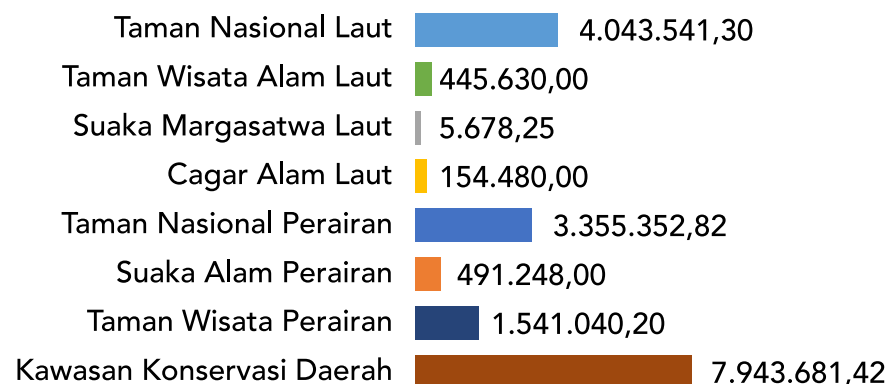
Pada tahun 2016, Kementerian Kelautan dan Perikanan mempublikasikan total luas KKP dan KP3K (dalam hal ini menggunakan istilah MPA) yang mencapai 17,9 juta, sebagaimana disajikan pada Gambar 4, baik yang dikelola oleh pemerintah pusat, maupun kerjasama dengan

pemerintah daerah. Hal mana terlihat bahwa komposisi terbesar dalam total luasan ini adalah KKP daerah, taman nasional laut dan taman nasional perairan. Pada tahun 2013, ada sekitar 2085,9 Ha yang dikelola masyarakat berupa Daerah Perlindungan Laut (untuk kawasan terumbu karang) dan Daerah Perlindungan Mangrove (DPM).¹⁰⁴

MPA di Indonesia memang berbeda dari Filipina dan Jepang. Dimana untuk kasus Indonesia hampir seluruhnya menggunakan pendekatan *top-down* dalam pengelolaannya. Dalam kasus Filipina, dari sejarah mulai awal memang diinisiasi oleh masyarakat, tetapi pada kenyataannya yang berjalan efektif umumnya yang dikelola oleh pemerintah (*top-down*). Berbeda dengan Jepang, yang dipengaruhi oleh sistem kepemilikan ("hak") dalam kawasan penangkapan di perairan pesisir (*coastal fishery*), sehingga MPA di Jepang umumnya dikelola oleh masyarakat.

Luas Kawasan Konservasi Perairan dan Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Indonesia Tahun 2016

No.	Kawasan Konservasi	Area	Luas (Ha)
A	Dikelola oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	32	4.694.947,55
1	Taman Nasional Laut	7	4.043.541,30
2	Taman Wisata Alam Laut	14	491.248,00
3	Suaka Margasatwa Laut	5	5.678,25
4	Cagar Alam Laut	6	154.480,00
B	Dikelola oleh Kementerian Perikanan dan Pemerintah Daerah	133	13.285.704,44
1	Taman Nasional Perairan	1	3.355.352,82
2	Suaka Alam Perairan	3	445.630,00
3	Taman Wisata Perairan	6	1.541.040,20
4	Kawasan Konservasi Daerah	123	7.943.681,42
Total		165	17.980.651,99



Gambar 4. Status luas KKP dan KKP3K di Indonesia pada tahun 2016 (Sumber: Dit. KKJI, 2016)¹⁰⁵

¹⁰³ Yagi, et al, *Marine protected areas in Japan: Institutional background and management framework*, (Marine Policy, doi:10.1016/j.marpol.2010.06.001, 2010)

¹⁰⁴ Direktorat Konservasi Kawasan dan Jenis Ikan (Dit. KKJI), Informasi Kawasan Konservasi Perairan di Indonesia, (Jakarta: Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013), hlm. 6

¹⁰⁵ Table Luas Kawasan Konservasi, tersedia di: <http://kkji.kp3k.kkp.go.id/index.php/beritabarul118-tabel-luas-kawasan-konservasi>, diakses pada 10 Februari 2017

Dengan sistem desentralisasi atau otonomi pemerintah daerah yang telah berjalan, maka diharapkan dapat mempengaruhi pengelolaan MPA di Indonesia. Namun, setelah keluar UU No. 23/2014, maka wewenang Kabupaten/Kota diserahkan ke Provinsi yang mengelola ruang laut sampai 12 mil ke arah laut lepas dari garis pantai. Sampai tahun 2015 hanya lima (5) provinsi (Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Maluku Utara) yang sudah membuat Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Laut/ Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RTRL/ RZWP3K) yang perlu direvisi dengan memasukkan RZWP3K dari Kabupaten/Kota¹⁰⁶ sehingga dapat mengatur pengelolaannya di tingkat kabupaten/kota.

Aturan tentang hal ini baru saja dituangkan dalam No. 23/2016 (Permenkp No. 23/2016) tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Permenkp 23/2016 ini meliputi RZWP3K: (a) ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan, dan (b) ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai.

Perubahan wewenang ini mendapat perhatian dari akademisi, salah satunya Satria (2016), yang menguraikan bahwa awalnya otonomi daerah terkesan membingungkan karena ada “pengaplingan laut.” Namun, UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU No. 22/1999) menjadi dasar bagi UU No. 27/2007 dan UU No. 31/2004) yang lebih desentralistik. Oleh karena itu, kabupaten/kota berperan penting dalam pengelolaan laut, baik dalam perencanaan pesisir (strategi, zonasi, pengelolaan), konservasi, rehabilitasi, reklamasi, pengelolaan perikanan, perizinan usaha perikanan, pemberdayaan masyarakat pesisir, penyuluhan perikanan, maupun pengawasan. Hal ini telah menumbuhkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab atas wilayah pesisir dan lautnya. Partisipasi rakyat dalam pengelolaan sumber daya meningkat dengan berkembangnya pengelolaan perikanan berbasis masyarakat yang bersumber dari sistem adat, hasil revitalisasi adat, ataupun niradat. Kondisi ini menguntungkan bagi keberlanjutan sumber daya.

Namun memang, ada keterbatasan kapasitas pemerintah daerah dalam pengelolaan pesisir ataupun

perikanan.¹⁰⁷ Banyak daerah yang tak mampu mengontrol pesisirnya sehingga pertambangan ilegal di pesisir dan pengeboman ikan masih marak. Daerah pada kenyataannya masih bergantung pada peran pemerintah pusat, lembaga swadaya masyarakat, ataupun perguruan tinggi. Jika diserahkan ke provinsi, juga ada masalah. Koordinasi di tingkat provinsi kurang efektif karena daerah merasa memiliki posisi yang sama kuat. Padahal, sumber daya perikanan bersifat lintas wilayah administratif yang butuh koordinasi pengelolaan serta persoalan kapasitas sumberdaya manusia. Dengan demikian, kondisi ini akan mempengaruhi KKP daerah yang mencapai 7,9 juta ha tersebut.

Pada kenyataannya, penataan ruang cukup rumit karena ada kepentingan sektoral yang harus masuk di dalamnya, misalnya zonasi perairan laut dan pesisir (UU No. 27/2007 Jo UU No. 1/2014), zonasi jalur pelayaran (UU No. 17/2008) serta zonasi konservasi sumberdaya hayati dan ekosistem (UU No. 5/1990). Kompleksitas koordinasi yang

dihadapi oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam menyusun rencana tata ruang wilayah dan zonasi perairan daerah akan membutuhkan koordinasi lintas kementerian yang membutuhkan persetujuan paling sedikit Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Perhubungan ataupun dinas-dinas yang ada di daerah.¹⁰⁸

Rezim pengelolaan berbasis darat dan laut sangat kental terlihat dalam kaitannya dengan konservasi. Ada perbedaan istilah dalam UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, yang membagi ruang dalam dua kepentingan: budidaya (pemanfaatan) dan lindung. Jadi, tidak ada kegiatan pemanfaatan dalam kawasan lindung. Ini tidak dapat diberlakukan sama dengan laut karena karakteristik alami dan tipe sumberdayanya.

¹⁰⁶Subandono Diposaptono, Membangun Poros Maritim Dunia dalam Perspektif Tata Ruang Laut. Direktorat Tata Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, (Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Direktorat Tata Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, 2015), hlm. 155

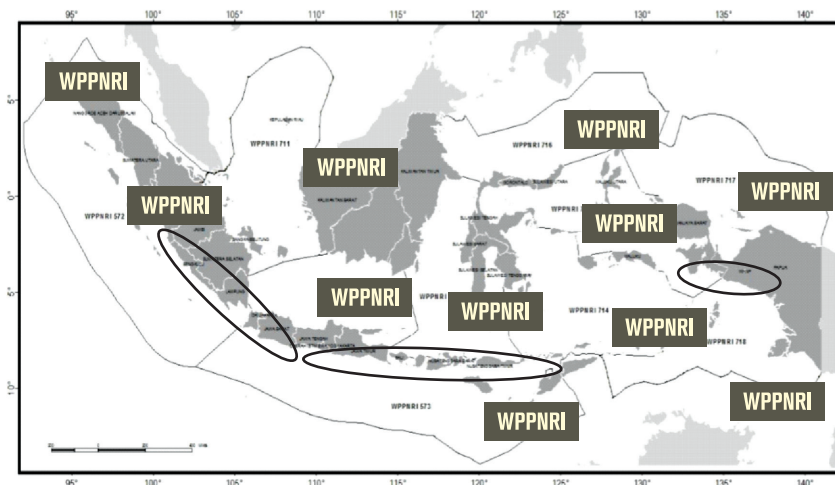
¹⁰⁷Arif Satria, Kelautan Setelah Ada UU Pemerintah Daerah, Opini di Harian Kompas, 5 Januari 2016

¹⁰⁸ Subandono Diposaptono, Membangun Poros Maritim Dunia dalam Perspektif Tata Ruang Laut. Direktorat Tata Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, (Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Direktorat Tata Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, 2015), hlm. 173-174

C.2 Peran Dinamika Oseanografi dalam Pengelolaan MPA

Dalam pengelolaan perikanan tangkap, KKP membagi sebelas (11) Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI) yaitu: WPPNRI 571 meliputi perairan Selatan Malaka dan Laut Andaman; WPPNRI 572 meliputi perairan Samudera Hindia sebelah Barat Sumatera dan Selat Sunda; WPPNRI 573 meliputi perairan Samudera Hindia sebelah Selatan Jawa hingga sebelah Selatan Nusa Tenggara, Laut Sawu, dan Laut Timor bagian Barat; WPPNRI 711 meliputi perairan Selat Karimata, Laut Natuna, dan Laut China Selatan; WPPNRI 712 meliputi perairan Laut Jawa; WPPNRI 713 meliputi perairan Selat Makasar, Teluk Bone, Laut Flores, dan Laut Bali; WPPNRI 714 meliputi perairan Laut Sulawesi dan sebelah Utara Pulau Halmahera; WPPNRI 715 meliputi perairan Teluk Tomini, Laut Maluku, Laut Halmahera, Laut Seram dan Teluk Berau; WPPNRI 716 meliputi perairan Laut Sulawesi dan sebelah Utara pulau Halmahera; WPPNRI 717 meliputi perairan Teluk Cendrawasih dan Samudera Pasifik; WPPNRI 718 meliputi perairan Laut Aru, Laut Arafuru, dan Laut Timor bagian Timur (Gambar 5).

Setiap WPP pada prinsipnya memiliki karakteristik oseanografi yang berbeda. Koropitan (2016) menjelaskan bahwa lokasi-lokasi *upwelling* di perairan Indonesia akan mendapat kelimpahan ikan jenis pelagis kecil sampai satu bulan setelah musim timur (Juni-Agustus). Dengan adanya *El Niño* kuat maka *upwelling* juga akan menguat sehingga kelimpahan ikan pelagis kecil di lokasi-lokasi *upwelling* akan melimpah dua kali lipat musim normal sampai 4 bulan setelahnya. Sebaliknya, ketika terjadi *La Niña*, *upwelling* di Indonesia melemah, namun karena terjadi pergerakan kolom air panas (*warm pool region*) dari barat Pasifik memasuki perairan timur Indonesia, akibat habitat cakalang (*skipjack tuna*) dan madidihiang (*yellowfin tuna*) juga akan mengikuti pergeseran kolom air panas ini. Alhasil, perairan Indonesia bagian timur akan mendapat kelimpahan ikan pelagis besar (tuna) saat *La Niña*.



Gambar 5. Lokasi wilayah penangkapan perikanan laut dan lokasi *upwelling* musiman (tanda kurung). Keterangan: yaitu fenomena terangkatnya massa air dari lapisan bawah (memiliki kandungan unsur zat hara tinggi) ke permukaan, khususnya musim Timur (Juni-Agustus).¹⁰⁹

Hal menarik adalah proses oseanografi di Laut Sawu, dimana selain *upwelling* di musim timur, juga ada fenomena pencampuran internal di kedalaman lereng (*slope*) akibat proses gelombang internal yang dipicu oleh gelombang pasang surut. Pencampuran internal ini menjamin banyaknya zat hara yang terangkat ke lapisan dekat permukaan sepanjang tahun. Dengan demikian, plankton serta ikan-ikan kecil akan melimpah sepanjang tahun dan ini menjadi habitat paus (tidak sekedar lewat). Terkait dengan sistem adat di

Lamalera (salah satu lokasi di Pulau Lembata) yang memburu paus, ini adalah gambaran unik yang tidak ada dilokasi lain karena terkait dengan proses oseanografi yang unik. Jadi, pemerintah perlu mencari jalan keluar karena keberadaan sistem adat di pesisir juga diakui dalam UU No. 27/2007 (Jo UU No. 1/2014) serta Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 17/2008 (terkait KKM).

Selain berhubungan dengan perikanan, dinamika oseanografi mengontrol sebaran biogeografi

¹⁰⁹ Sumber peta: Lampiran I, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 18/2014 tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

laut (*marine biogeography*) serta keunikan konektivitas biologi didalamnya. Dalam skala perairan Indonesia, pola arus yang kompleks di perairan Indonesia telah menyebarkan larva biota-biota laut dan membentuk diferensiasi genetika yang kuat sehingga membentuk biogeografi tersendiri.¹¹⁰ Kajian awal Balai Kawasan Konservasi Perairan Nasional Kupang memperlihatkan adanya indikasi lokasi-lokasi zona inti yang ditetapkan menjadi daerah rekrutmen dari jenis-jenis ikan tertentu (termasuk tuna) di perairan sekitar Laut Sawu.¹¹¹ Pemahaman yang terintegrasi akan dinamika oseanografi dapat menajamkan penentuan zonasi di suatu kawasan konservasi perairan.

C.3 Pola Relasi Kelembagaan MPA

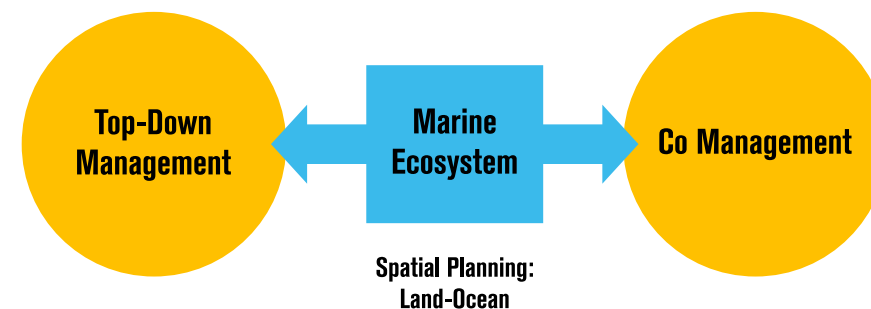
Dengan mengutamakan prinsip bahwa pengelolaan konservasi di laut dan di darat berbeda, maka sifat-sifat yang terkait keruangan di laut perlu dipertimbangkan. Kekhasan ruang laut ini meliputi zona biologi laut dan pesisir yang memiliki dua (2) habitat (*pelagic*

dan *benthic*), dimana masing-masing habitat juga bervariasi secara vertikal. Dalam suatu ruang laut dapat beririsan alur pelayaran, migrasi ikan serta kabel laut dalam suatu lokasi. Belum lagi terkait musim yang ikut mengontrol dinamika oseanografi, misalnya sistem muson (musim barat pada Desember-Februari yang umumnya terjadi hujan dan musim timur pada Juni-Agustus yang umumnya terjadi kemarau) dan *upwelling*. Demikian juga pengaruh variabilitas iklim di Samudera Pasifik (*El Niño* dan *La Niña*) dan Samudera Hindia (*Indian Ocean Dipole*) yang berdampak pada perairan Indonesia, serta proses pasang surut, dan lain sebagainya. Hal ini akan semakin kompleks jika dikaitkan dengan sistem adat yang berlaku turun-temurun selama ratusan tahun.

Pola relasi yang kompleks ini perlu didudukkan dalam suatu perencanaan penataan ruang yang terintegrasi (rezim darat dan laut) serta mempertimbangkan dinamika oseanografi, kearifan lokal dan perencanaan pengembangan sektoral (termasuk konservasi perairan yang digagas oleh sektor

yang berbeda. Pola relasi ini digambarkan pada Gambar 6, yaitu interaksi pengelolaan berbasis

masyarakat (*co-management*) dan pengelolaan oleh pemerintah pusat dan daerah (*top-down management*).



Gambar 6. Pola relasi kelembagaan kawasan konservasi perairan dalam konteks perencanaan penataan ruang (laut dan darat).

Pendekatan pengelolaan “*top-down*” (pemerintah) tentunya masih dibutuhkan, karena dapat menjamin efektivitas pengelolaan konservasi, juga mampu mengelola isu-isu terkait dengan perbatasan, perjanjian-perjanjian internasional serta perencanaan pengembangan pusat-pusat industri di daerah. Namun, pengelolaan *co-management* juga diperlukan untuk menjamin mata pencaharian penduduk lokal, budaya/adat serta dinamika penduduk di sekitar lokasi tersebut. Pada sisi lain, ada beragam jenis ekosistem laut yang luas kawasannya juga berbeda dan memiliki keunikan tersendiri, yaitu:

- Ekosistem skala besar/samudera (migrasi pelagis besar, iklim)
- Ekosistem skala regional (*upwelling region*, iklim)

- Ekosistem skala kecil di pesisir dan laut namun rentan dan memiliki fungsi ekologi tertentu (terumbu karang, lamun dan *mangrove*)
- Konektivitas biologi (keanekaragaman, sistem stok perikanan) yang lintas kawasan (samudera, perairan laut tertentu dan skala kecil di pesisir).

Proses yang berjalan saat ini sudah baik (*top-down*), dimana inisiasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kementerian Kelautan dan Perikanan) maupun daerah dapat berjalan dengan efektif, namun disisi lain upaya *co-management* masih sangat terbatas jumlahnya dan masih fokus pada ekosistem skala kecil (terumbu

karang dan *mangrove*). Ini akan menjadi tantangan tersendiri jika masyarakat diberi kesempatan untuk mengelola dalam skala regional, misalnya kawasan laut tertentu dalam wilayah teritori Indonesia (Laut Sawu, Laut Banda, dll).

Selanjutnya, bagaimana proses mendudukan semua isu sektoral, baik *top-down* maupun *co-management* serta mempertimbangkan dinamika ekosistem laut dalam perencanaan pemanfaatan ruang memerlukan partisipasi aktif baik di level nasional maupun provinsi. Namun, perencanaan ruang darat dan laut perlu didudukan dalam satu proses dengan output yang sama di level nasional dan provinsi (peraturan pemerintah ataupun peraturan daerah). Perbedaan istilah atau nomenklatur perlu diselesaikan pada level nasional karena dapat membawa kesimpangsiuran dalam proses penyusunan pemanfaatan ruang darat-laut.

III. KESIMPULAN

Pengalaman Filipina, Jepang dan Indonesia (dewasa ini) telah memperlihatkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi di pesisir, pulau-pulau kecil dan laut merupakan sistem yang kompleks yang tidak dapat didekati dengan pendekatan homogen. Demikian juga, pertimbangan sejarah budaya atau sistem adat yang berlaku turun-temurun sejak ratusan tahun tidak dapat dipisahkan begitu saja serta tergantung pada dinamika oseanografi yang berlaku dalam suatu kawasan ekosistem (besar, regional ataupun skala kecil) dan konektivitas biologi yang sifatnya lintas kawasan ekosistem. Sistem zonasi yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat menjadi modal kuat untuk mewadahi kepentingan berbagai sektor serta mempertimbangkan ekosistem yang ada, namun proses yang terpisah antara rezim darat dan laut perlu digabungkan serta dilakukan penyelarasan istilah atau nomenklatur. Pendekatan *top-down* di Indonesia sudah berjalan cukup baik, namun perlu didorong pendekatan *co-management* dengan kawasan yang lebih luas.

LEGAL-BASED MARINE CONSERVATION FOR EFFECTIVE MANAGEMENT AND FULFILMENT OF INTERNATIONAL CONVENTIONS

Agustina Merdekawati¹¹²

Abstract

The land-centric orientation that dominates the design of Law No. 5/1990 on the Conservation of Nature Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) is not relevant to the fact that 70% of Indonesia's territory is covered by water. Therefore, revisions to Law No. 5/1990 need to regulate water conservation in particular, in a balanced manner alongside land conservation. This is in line with the mandate of Agenda 21 chapter 15 requiring the implementation of an integrated approach to biological resources conservation management. This paper offers recommendations for some policies on water conservation that need to be accommodated in the revision of Law No. 5/1990. This includes a normative-legal research process that analyzes both primary and secondary data. The data were analyzed qualitatively based on the legislative approach method. The research found that there have been four (4) essential points related to water conservation that should be accommodated in the revision of Law No. 5/1990, namely: (1) Clarity of the scope of waters in the water conservation comprising fresh water, coastal and marine; (2) Category of conservation areas as they relate to applicable international standards; (3) Guarantee of fulfillment of various international obligations regulated in any international treaties ratified/acceded by Indonesia through the article on delegation; and (4) Strengthening of institutional roles through the adoption of approaches to optimize existing institutional roles and confirm duties and authorities of the respective institutions in the revision of Law No. 5/1990.

Keywords: conservation, waters, biological resources.

¹¹² Lecturer in International Law Department, Faculty of Law Universitas Gadjah Mada.

I. INTRODUCTION

As an Archipelagic Country,¹¹³ the Indonesia's water territory is more dominant than its land territory. Consequently, the distribution of natural resources existing in water territory covers a wider area than that of land territory. This is confirmed by the fact that 60% of Indonesia's population lives in coastal areas since those coastal and marine areas provide many natural resources that are beneficial to their livelihoods.¹¹⁴

The resources are utilized by small-scale traditional communities and large-scale investors to optimize the utilization of coastal and marine resources. However, it is regrettable that the utilization has become financially profit-oriented for the present without due observance of the needs of future generations. Such conditions are

aggravated by the fact that most of the population living in the coastal area are those with lower socioeconomic status and with relatively low education, and are likely to be pragmatic and think more short-term.¹¹⁵

As a result, it seems that the utilization of coastal and marine resources continues to create various problems ranging from degradation of coastal and marine habitat, illegal, unreported and unregulated fishing, environmental pollution, damage to mangrove forests, coastal erosion and various other problems. In this case, it requires Government intervention in the form of water conservation regulation, in order to take immediate measures to make sure that future generations can also enjoy the natural resources of Indonesian waters.

One of the approaches promoted by the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Chapter 17 Agenda 21 is a compromise between the need for natural resources utilization on one hand and natural resources conservation on the other, which includes the implementation of Ocean Sustainable Development or Blue Economic concept.¹¹⁶ The concept requires an integration of 3 (three) pillars, namely environment, social and economy in the utilization of water resources. Some countries, including Indonesia, gave their commitment to apply the concept. Indonesia's commitment was expressed at the Rio+20 Summit held in Brazil at the end of June 2012 – “For Indonesia, Blue Economy is Our Next Frontier” – and it was followed-up by the

accommodation of the concept in Article 14 of Law No. 32/2014 on Maritime Affairs (Maritime Law).¹¹⁷

The blue economic concept adopted in Maritime Law proves that the Government of Indonesia has a high commitment to marine conservation. The problem lies in whether the country is ready to realize such a commitment. One of the aspects that needs review is the readiness of regulatory and institutional aspects of marine conservation. This paper focuses on an assessment of Indonesia's readiness in terms of regulatory and institutional aspects of marine conservation in order to realize sustainable marine development.

The scope of this paper does not include conservation of all marine resources,¹¹⁸ but more specifically

113 As an archipelagic country, Indonesia comprises thousand islands, both inhabited and uninhabited islands. Survey conducted by the National Team on Standardization of Geographical Names in 2007 suggests that Indonesia consists of 13,466 islands spreading throughout 33 provinces, of which 4,981 islands have been deposited with the UN in 2007. Source: Indonesia Delegates. 2012. “National Standardization: Office treatment of names”. The paper was presented in the Working Group to the Tenth United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names. New York, 31 July – 9 August 2012. Page 2.

114 J.J., Tulungen, et.al., *Panduan Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir Berbasis Masyarakat* (Guidelines on the Management of Community-Based Coastal Area Resources), (Jakarta: USAID, 2003), page 03.

115 BPS Data in 2014 indicate that of 28.28 million current poor people, 7.87 million or 27.82% are poor people living in coastal and small island areas earning their living mainly from fishing. Moh. Abdi Suhufan, *Membangun Daerah Pinggiran dan Masyarakat Nelayan* (Developing Suburb Area and Fishing Community), <http://jurnalmaritim.com/2015/08/membangun-daerah-pinggiran-dan-masyarakat-nelayan>.

116 United Nations, Report of The United Nations Conference On Environment And Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.

117 Elucidation of Article 14 (1) of Law Number 32 Year 2014 concerning Marine Affairs defines “blue economy” as an approach to improve sustainable marine management and conservation of sea and coastal resources including its ecosystems for the purpose of realizing an economic growth under the principles of among other things community involvement, resources efficiency, waste minimizing and revenue multiplication.

118 Article 1 sub-article 4 of Law Number 1 Year 2014 concerning Amendments to Law Number 27 Year 2007 concerning Management of Coastal Area and Small Islands, classifies the Indonesian marine resources into 4 categories, namely biological resources, non-biological resources, artificial resources and environmental services. Biological resources include fishes, coral reefs, seagrass, mangrove and other marine biotic. Non-biological resources include sand, ocean water, seabed minerals. Artificial resources include sea infrastructure related to marine and fishery affairs and environmental services in the form of natural beauty, sea floor where sub-surface installation is located in relation to the marine and fishery affairs as well as ocean wave energy.

biological resources including fish, coral reefs, seagrass, mangroves and other marine biota. The scope is limited to be more focused on inputs to plan for the amendments of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) that has been included in the 2017 National Legislative Program as initiated by the House of Representatives (DPR).¹¹⁹ This research represents a normative-legal research. The data used includes secondary data consisting of primary and secondary legal materials. The data were qualitatively analyzed based on the legislation approach method.

II. DISCUSSIONS

A. Water Conservation Design

Conservation occurs when human beings use/utilize fewer resources than the maximum level of sustainability of the resources or when human beings do not use the resources at all.¹²⁰ In the water-related issue context, water conservation suggests how people utilize the existing water resources in a sustainable manner. Referring to the definitions, water conservation must be designed to achieve the objective of utilizing water biological resources in a sustainable manner. As a starting point, “waters” as a regulatory object must first be clarified in the legal design. In fact, there are some regulatory regimes today which try to make definitions and regulations on waters from different standpoints. Various definitions of waters in the Indonesian legal products are listed as follow:

Table 1. Various Definitions of Waters in the Indonesian Legal Products

No.	Legal Products	Scope of Waters
1	United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (Ratified by Law No. 17/ 1985)	States have the obligation to protect and preserve the marine environment (Article 192) States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment (Article 193)
2	Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Its Ecosystem, Elucidation of Article 9	Waters shall be Indonesia waters which include inland waters (rivers, lakes, reservoir, swamps and other water inundations), Indonesian territorial sea and the Exclusive Economic Zone of Indonesia
3	Law No. 6/1996 on Indonesian Waters, Article I sub-article 4	Indonesian Waters shall be Indonesian territorial sea including interinsular waters and inland waters thereof
4	Law No. 43/2008 on State Territory, Article I	Water Territory shall be inland waters, interinsular waters and territorial waters
5	Law No. 32/2014 on Marine, Article 6	Waters shall be Indonesian waters which include inland waters (rivers, lakes, reservoirs, swamps and other water inundations), Indonesian territorial waters and the Exclusive Economic Zone of Indonesia

Table 1, obviously indicates various scope of waters being the object of the regulation, ranging from: 1) salt water with sovereignty, 2) salt water with sovereignty and sovereignty rights, 3) salt water with sovereignty, sovereignty rights, and non-sovereignty/common heritage, to 4) waters in the general context of salt water and fresh water.

119 House of Representatives of RI (Dewan Perwakilan Rakyat RI). 2017. The 2017 National Legislative Programme, available at: <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, accessed on 31 January 2017.

120 Van-Dyke, Conservation Biology: Foundations, Concepts, Applications F (USA: Springer, 2008).

In fact, the practice of setting forth different definitions on waters has been ongoing, leading to problems at the levels of either implementation of regulations or their preparation. This inconsistency must be anticipated in the revised draft revision of Law No. 5/1990 which will provide for the water conservation issue as well. The most objective reference in the preparation of regulation related to the water conservation should be a scientific one (based on academic review) and must not be held captive to various existing definitions set forth in some legal products issued. In theory, water conservation issue is classified into 2 (two) regimes, namely fresh water regime and marine regime. Both classifications refer

to the different aquatic ecosystems that generally are categorized as freshwater ecosystems and marine ecosystems.¹²¹ In the international law regulatory regime, regulation on freshwater conservation is differentiated from regulation on marine conservation as well.¹²² Therefore, in the amendments to Law No. 5/1990, the author recommends to follow both classifications of water conservation whose scope consists of freshwater and marine.

Freshwater consists of rivers, lakes and wetlands. At the same time, marine shall refer to the definitions set forth by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 which has entered into force and bound Indonesia from 16 November 1994.¹²³ In

121 Louis A. Helfrich, Richard J. Neves, & James Parkhurst, *Sustaining America's Aquatic Biodiversity What is Aquatic Biodiversity; Why Is it Important?*, (Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, 2009), page 420-520.

122 Some international conventions that provide for fresh water convention include among other things: Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 17 March 1992), Amendments to Articles 25 and 26 of the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Madrid, 28 November 2003), Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (London, 17 June 1999), Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (Kiev, 21 May 2003), Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997), Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar) (1971), Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS) (1979).

123 Status Treaty: United Nations Convention on the Law of the Sea, available at: https://treaties.un.org/Pages/show_Details.aspx?objid=0800000280043ad5, accessed on 3 February 2017.

Articles 192 and 193 it is clear that the convention mandates all state parties (including Indonesia) to conduct conservation of "marine" in the broader terminology including the entire marine whether

sovereignty, sovereignty rights and non-sovereignty/common heritage. The below table indicates 8 water territories provided for in the UNCLOS 1982.

Table 2. Sea Territory Zoning According to UNCLOS

No	Area	Definitions
1	Internal waters	Except as provided in Part IV, waters on the landward side of the baseline of the territorial sea form part of the internal waters of the State. (Article 8 UNCLOS 1982)
2	Archipelagic waters	Within its archipelagic waters, the archipelagic State may draw closing lines for the delimitation of internal waters, in accordance with articles 9, 10 and 11. (Article 8 UNCLOS 1982)
3	Territorial Sea	Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention. (Article 3 UNCLOS 1982)
4	Contiguous Zone	The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. (Article 3 (2) UNCLOS 1982)
5	Exclusive Economic Zone	The exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. (Article 57 UNCLOS 1982)
6	Continental Shelf	The continental shelf of a coastal State comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance. (Article 57 UNCLOS 1982)

7	High Seas	The provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State. This article does not entail any abridgment of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58. (Article 86 UNCLOS 1982)
8	Area	Nothing in this article affects the establishment of the outer limits of the continental shelf in accordance with Part VI or the validity of agreements relating to delimitation between States with opposite or adjacent coasts. (Article 134 UNCLOS 1982)

Table 2. above indicates that UNCLOS expressly classifies marine waters into 8 areas to avoid overlapping classifications and its conservation issues as well. Therefore, the author recommends that the amendments to Law No. 5/1990 include the scope of conservation of marine biological resources into 8 areas as set forth in the UNCLOS 1982.

However, the classification of 2 (two) waters, namely freshwater and marine has weaknesses when applied to the conservation of contiguous waters (land-sea or sea-land) and therefore the rich biodiversity of coastal areas. In Indonesia, coastal areas are managed under Law No. 27/2007 on the Management of Coastal Area and Small Islands (Law 27/2007).¹²⁴ In general, point (3) of Law No. 27/2007 it states that the scope of this law is applicable to the coastal area and small islands which include the confluence of

water and land influences, towards the subdistrict administration area and ocean waters of 12 (twelve) nautical miles beyond the coastal line to the high seas and/or archipelagic waters. Therefore, if 3 (three) water conservation regimes are to be selected in the categorization, the amendments to the Law No. 5/1990 shall include the following categories:

1. Fresh water: consisting of rivers, lakes and wetlands
2. Coastal water: consists of coastal and coastal wetland

¹²⁴ Law No. 27 of 2007 on the Management of Coastal Areas and Small Islands as amended by Law No. 1 of 2014 on Amendment of Law No. 27 of 2007 on the Management of Coastal Areas and Small Islands.

3. Marine: consists of internal waters, archipelagic waters, territorial sea, contiguous zone, exclusive economic zone, continental shelf, area and high seas.

B. Management of Marine Protected Areas

Defining an “area” as a conservation area due to specific conditions to be protected is a general strategy in biodiversity conservation efforts taken in various countries. Protected areas are a clearly defined geographical space that is recognized, dedicated and managed through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature

with associated ecosystem services and cultural values.¹²⁵ The strategy is also commonly known in the context of marine protected areas (MPAs).

The Protected Area issue in the draft revision of the Law No. 5/1990 must receive very serious attention since the Law here should ideally become a legal umbrella or “Umbrella Act” to which other laws should refer to in cases involving protected areas. So far, some legal products related to the “Conservation Area” have also referred to the protected area terminology set forth in the Law No. 5/1990. Some legal products which refer to the Law are as follows:

Table 3. Legal Products which refer to Law No. 5/1990 Area Zoning Plan.

No .	Legal Products	Conservation Area Zoning Plan which Refers to Law No. 5/1990
I	Law No. 41/1999 on Forestry Affairs	Provisions of Law No. 5/1990 providing for nature protected areas and nature conservation areas shall be applicable to natural forest protected areas and natural forest conservation areas provided for herein. (Elucidation of Article 7 Law No. 41/1999).

¹²⁵ Nigel Dudley, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories (Switzerland: IUCN, 2008).

2	Law No. 22/2001 on Oil and Natural Gas	Article 33 of Law No. 22/2001 provides for that “Oil and Natural Gas business activities shall not be carried out in the strict nature reserve ,” without specifically defining the term strict nature reserve. Therefore, it is concluded that the definitions of strict nature reserve in the article shall refer to Law No. 5/1990.
3	Law No. 21/2014 on Geothermal	Referred to as “ conservation forest area ” shall be the nature conservation areas and nature protected areas which include land and waters. (Elucidation of Article 5 paragraph (1) of Law No. 21/2014. Definitions of conservation forest area shall refer to the definitions of conservation area as provided for in Law No. 5/1990 and Law No. 41/ 1999.
4	Law No. 32/2014 on Marine Affairs	Article 51 paragraph (4) regulates that “any sector that carries out the development in water areas and jurisdiction areas must take conservation areas into account,” without specifically defining the term Conservation Areas. Therefore, it is concluded that the definitions of conservation areas in the article shall refer to the provisions of Law No. 5/1990.
5	Ministry of Maritime Affairs and Fishery Regulation No. Per.17/Men/2008 on Conservation Areas in Coastal Areas and Small Islands	Article 5 provides for that the Type of Conservation of coastal area and small islands (KKP3K) consists of: Coastal Protected Area, Small Island Protected Area, Coastal Park and Small Island Park. The classification also refers to the conservation area concept provided for in Law No. 5/ 1990.
6	Ministry of Maritime Affairs and Fishery Regulation No. PER.02/MEN/2009 on Procedures for the Stipulation of Water Conservation Area	Article 6 (1) provides for that the Type of water conservation area consists of Water National Park, Water Protected Area, Water Tourism Park and Fish Protected Area. The classification also refers to the conservation area concept provided for in Law No. 5/1990.

Given the strategic meaning of provisions on “Conservation Area” in the Law No. 5/1990, it must be ensured that in the revision of the Law, the concept of conservation area should be applicable to some sectors or fields. The norm development concept in the Law is known as the “blanket norm” which means that the regulation shall be in general and not too detailed a regulatory concept so as to be an applicable and adaptive concept for various conditions. The concept is essential in the construction of revision of Law No. 5/1990 which shall become a legal umbrella in the conservation sector, including those related to conservation area regulations.

Classification of conservation area can be inferred by those outlined by the International Union for Conservation of Nature (IUCN), known as the IUCN Protected Area Categories. The classification made by the IUCN has become an international standard recognized by the United Nations and has been applied in some countries. According to the IUCN, Conservation areas are classified based on the primary objectives of management into six (6) categories.¹²⁶ The six (6) categories are as follows:

Table 4. Conservation Area Zoning According to IUCN¹²⁷

Category		Classification of Area	Definitions
Category I	1a	Strict Nature Reserve (<i>Cagar Alam</i>)	Protected area that is managed particularly for scientific purposes or wilderness area protection.
	1b	Wilderness Area (<i>Kawasan Belantara</i>)	Protected area that is managed for protecting wilderness area.
Category II		National Park (<i>Taman Nasional</i>)	Protected area that is managed particularly for ecosystem protection and recreation.

¹²⁶ Nigel Dudley & Sue Stolton, Defining Protected Areas: An International Conference in America, Spain, (Switzerland: IUCN, 2008).

¹²⁷ IUCN. Protected Areas Categories, available at <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories>, accessed on 2 February 2017.

Category	Classification of Area	Definitions
Category III	Nature monument (Monumen Alam)	Protected area that is managed particularly for conservation with natural special characteristics.
Category IV	Habitat/Species Management Area (Kawasan Pengelolaan Habitat/Species)	Protected area that is managed particularly for conservation through management intervention.
Category V	Protected Landscape/ Seascape (Bentang alam/Bentang Laut yang dilindungi)	Protected area that is managed particularly for landscape/seascape conservation and recreation.
Category VI	Protected area with sustainable management of natural resources (Kawasan Lindung Sumberdaya yang dikelola)	Protected area that is managed particularly for sustainable utilization of natural ecosystem.

Specifically, in water protected areas, various conservation areas have presently been identified, part of which refers to the Law No. 5/1990, while the other parts refer to their own terminology. The momentum of the revision to the Law No. 5/1990 must give advantage to organize terminologies in the classification of conservation areas so that each name of the conservation area as referred to in the Law is commonly understood in terms of the criteria, allocation and borders.

As an anticipatory clause, a “Particular Conservation Area” clause can also be supplemented in the conservation area category to accommodate a conservation area that cannot be included in the 6 categories as recommended by IUCN. For example, the Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) provided for in the General Resolution on International Maritime Organization (IMO) No. A.982 (24) concerning Revised Guidelines on the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas. PSSA is a particular conservation area with rich biodiversity or a vulnerable

and unique marine ecosystem susceptible to change due to dense shipping lanes crossing the area.¹²⁸

C. Adoption of International Obligations related to Water Conservation

The adoption of international treaties that have been ratified/acceded to by the Government of Indonesia in the form of a Law or Presidential Regulations have consistently contributed to the creation of unclear positions on international treaties ratified/acceded to by the Government of Indonesia in the national legal system of Indonesia. The lack of clarity implies an impediment to the fulfillment of those international treaties. This is due to a conflict between 2 (two) different parties with dissenting opinions.

The first party (who adopts incorporation/delegation theory) is of the opinion that the ratified legal product of an international treaty as a product serving the legal norms in the international treaty shall become part of the national law of Indonesia. Therefore, from the promulgation of the ratified legal product, all provisions of the treaty shall automatically be applied to Indonesia.

The second party (which also adopts transformation theory) is of the opinion that the international legal norms shall only be applicable and adopted in national court after passing the transformation process, whereby the substance of international treaty must be first elaborated in the national law of Indonesia as an implementing legislation.

At the same time, all provisions of the Law on International Treaties No. 24/2000 fail to provide solutions to this issue as well. As a result, there have been some treaties where Indonesia has expressed its consent to be bound, but no follow-up on the fulfillment of various obligations was mandated.

On the other hand, in accordance with the provisions of Article 27 of the Vienna Convention on the law of treaties 1969 (VCLT 1969), when a country has declared its commitment, the principle of *Sunt Servanda* Pact and Good Faith shall apply. This means that the country must exercise its rights and obligations as provided for in the ratified convention with good faith. Furthermore, Article 27 VCLT 1969, confirms that the state party is unable to apply its national legal provisions as an argument for not performing its obligations in

128 IMO. Particularly Sensitive Sea Areas, available at <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Pages/Default.aspx>, accessed on 3 February 2017.

international treaties. Therefore, the revision of the Law No. 5/1990 is an important moment that must be used to seek a solution for the many problems that Indonesia faces related to various international commitments in water protection issues that have been officially

adopted by Indonesia but not yet followed up on properly.

There are several international (multilateral) commitments related to water protection issues that have been adopted by Indonesia, including the following:

Table 5. List of Indonesia's Commitments in International (Multilateral) Treaties in Water Conservation¹²⁹

No.	List of Conventions	Effective Date & Products of International Treaties Ratified by Indonesia
1	United Nations Convention on the Law of the Sea 1982	Entered into force on 3 February 1986 Law No. 17/1985 Dated on 31 December 1985
2	Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. 1994	Entered into force on 2 June 2000 Presidential Decree No. 178/1999 Date 30 December 1999
3	Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks 1995	Entered into force on 28 October 2009 Law No. 21/2009 Dated on 18 June 2009

¹²⁹ Available data were processed by the author from Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (<https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx>), <http://treaty.kemlu.go.id>, <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

4	Convention On The Conservation And Management Of Highly Migratory Fish Stocks In The Western And Central Pacific Ocean 2000	Entered into force on 19 June 2004 Presidential Regulation No. 61/2013 Dated on 28 August 2013
5	United Nations Framework Convention on Climate Change 1992	Entered into force on 23 August 1994 Law No. 6/1994 Dated on 1 August 1994
6	Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997	Entered into force on 3 December 2004 Law No. 17 /2004 Dated on 28 July 2004
7	Doha Amendment to the Kyoto Protocol. 2012	Not enacted yet Ratification is not required
8	Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change	Entered into force on 31 October 2016 Law No. 16/2016 Dated on 24 October 2016
9	The Convention For The Conservation Of Southern Bluefin Tuna	Entered into force on 8 April 2008 Presidential Regulation No. 109/2007 Dated on 6 December 2007
10	Convention On Biological Diversity United Nations 1992	Entered into force on 23 August 1994 Law No. 5/1994 Dated on 1 August 1994

11	Cartagena Protocol On Biosafety To The Convention On Biological Diversity	Entered into force on 3 December 2004 Law No. 21/2004 Dated on 15 August 2004
12	Nagoya Protocol On Access To Genetic Resources And The Fair And Equitable Sharing Of Benefits Arising From Their Utilization To The Convention On Biological Diversity	Entered into force on 24 September 2013 Law No. 11/2013 Dated on 8 May 2013
13	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora Signed at Washington, D.C., on 3 March 1973,	Entered into force on 28 March 1979 Presidential Decree No. 43/1978 Dated on 15 December 1978
14	Amendment (1979) to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973)	Entered into force on 13 April 1987 Presidential Decree No. 1/1987 Dated on 14 January 1987
15	Agenda 21-United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1992	Entered into force on 14 June 1992 Ratification is not required
16	ASEAN Agreement On The Conservation Of Nature And Natural Resources 1985	Not enacted yet Presidential Decree No. 26/1986 Dated on 16 June 1986
17	Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar) (1971)	Entered into force on 12 December 1975 Presidential Decree No. 48/1991 Dated on 19 October 1991

18	Convention On The International Regulations For Preventing Collisions At Sea, 1972, As Amended (COLREG 1972)	Entered into force on 13 November 1979 Presidential Decree No. 50/1979 Dated on 11 October 1979
19	Protocol Of 1978 Relating To The International Convention For The Prevention of Pollution From Ships, 1973, (MARPOL) including Protocol of 1997 To Amend The International Convention For The Prevention Of Pollution From Ships, 1973, As Modified By The Protocol Of 1978 Relating Thereto (Marpol Prot 1997)	Entered into force on 21 January 1987 Presidential Regulation No. 29/2012 20 March 2012
20	International Convention On Civil Liability For Oil Pollution Damage, 1969 (CLC 1969) including Protocol Of 1992 To Amend The International Convention On Civil Liability For Oil Pollution Damage, 1969 (CLC Prot 1992)	Entered into force on 30 November 1978 Presidential Decree No. 52/1999 Dated on 28 May 1999
21	International Convention On The Establishment Of An International Fund For Compensation For Oil Pollution Damage, 1971 (Fund 1971)	Entered into force on 30 November 1978 Presidential Decree No. 19/1978 However Indonesia withdrew from the convention by Presidential Decree No. 19/1978 on 10 March 1998
22	International Convention On Civil Liability For Bunker Oil Pollution Damage, 2001(Bunkers 2001)	Entered into force on 11 December 2014 Presidential Regulation No. 65/2014 Dated on 3 July 2014

23	International Convention On The Control Of Harmful Anti-Fouling Systems On Ships, 2001 (AFS 2001)	Entered into force on 11 December 2014 Presidential Regulation No. 66/2014 Dated on 3 July 2014
24	International Convention For The Control And Management Of Ships' Ballast Water And Sediments, 2004 (Bwm 2004)	Not enacted yet Presidential Regulation No. 132/2015 9 November 2015

Conventions as referred to in Table 5 above remain in multilateral international treaties. In addition to the conventions included in Table 5, Indonesia has been making some commitments in the form of bilateral treaties including those on water conservation. Complete data on the participation of Indonesia in any international treaties on the environment can be accessed at the Ministry of Foreign Affairs' treaty site (treaty.kemlu.go.id). Therefore, it is recommended to conduct a review on the following:

1. Identification of Indonesia's participation in various international treaties on water conservation.
2. Identification of rights and obligations in each international treaty in water conservation to which Indonesia is the state party.
3. Identification of harmonization that has been made in various legal products (Indonesian

National Legislation) with respect to various international treaties on water conservation to which Indonesia is the state party.

4. Accommodation of various relevant obligations from various international treaties on water conservation to which Indonesia is the state party that are not followed up yet in the Indonesian National Legislation.

It is a relatively intricate process to harmonize the provisions of international law with Indonesian national law, i.e. incorporating the provisions set forth in international treaties to the national legal products and taking the time to map out various existing policies. In addition, this approach is unable to keep pace with the declaration of Indonesia's commitments to new international treaties so harmonization is never really accomplished.

Another more effective approach to be implemented is the delegation approach in any national laws and regulations. This has been practiced in some international treaties, one of which is in the harmonization of the international treaty on human rights which was ratified/acceded to by Indonesia. Article 7 (2) of Law No. 39/1999 on Human Rights (Law No. 39/1999) sets forth that the "Provisions of international law that have been ratified by the state of the Republic of Indonesia in relation to the human rights shall become the national law." The clause implies that all international treaties on Human Rights to which Indonesia is recorded as a state party will automatically come into force in Indonesia since Indonesia declared its commitment without waiting for a transformation into Indonesian National Legislation.

This approach can also be adopted towards water conservation by preparing one article related to the delegation of the enactment of international treaties on water conservation in the revision of Law No. 5/1990.

D. Institutional Options for the Management of Water Conservation

Basically, the law is a set of rules intended to regulate conditions and actions of human beings in the community. In order to achieve legal goals in the realization of

justice, legal certainty and benefits, a law needs support from an implementing agency.

In the context of water conservation, a set of rules regarding water conservation will only be sustainably implemented if supported by a reliable institution. Therefore, the last part of this paper deals with the topic of how to design water conservation management.

Historically, based on Law No. 5/1990, institutions for the management of conservation in Indonesia including water conservation have been under the Government institution as stipulated by Article 4 of Law No. 5/1990. The application is relatively uncomplicated given that the Government is partly represented by the Ministry of Environment and some other part by the Ministry of Forestry Affairs (when the ministries were not yet merged). The option for institutions here is understandable bearing in mind that the existing ministries had not been too complicated, compared to those of today. Similarly, the context of conservation provided for in Law No. 5/1990 had not been too complicated if compared to the context that is planned for the revision of the Law No. 5/1990.

Revision of the Law No. 5/1990 with the spirit for integrating all master provisions related to various

aspects and area of conservation issues have led to complicated institutions that need to prepare in order to ensure the realization of objectives laid out in the Law No. 5/1990. There have been 2 (two) approaches that can be applied to the institutional design, namely (1) Institutional Integration Approach; and (2) Institutional Function Division Approach.

Institutional Integration Approach, represents a trending approach in Indonesia. This approach is adopted to eliminate weaknesses of current institutional patterns implemented partially that are likely to fail at the stage of sectoral coordination due to the strong ego of each collaborating institution. This approach offers the option to establish an agency/institution with a coordinating position to direct work between existing institutions. As a coordinator, the agency will automatically be higher than subordinate institutions. The scenario to realize this approach is by formulating an article mandating the formation of a coordinating institution in the Law. The institution is generally known as the State Auxiliary Organs/State Auxiliary Institution/State Auxiliary Bodies.

Institutional Function Division Approach. Unlike the first approach, this approach puts more emphasis on the optimized

role of the existing institutions by formulating more detailed provisions on authority in the laws and regulations. By this way, it is expected that the existing issue on overlapping authority can be addressed and the scope of authority and responsibility of the respective institutions is clear. This system is more efficient in which a clear arrangement will enable it to operate on autopilot without any specific coordinator. This is commonly practiced in some Indonesian legal products. One of them is Law No. 21/2014 on Geothermal activity, specifically Articles 25 and 26 stipulating that in the event that the Geothermal concession is located in the conservation area, license shall be granted by (1) The Ministry that is in charge of government administration in the marine affairs of any conservation area in Waters territory; and (2) The Ministry that is in charge of the government administration in forestry affairs for any conservation area in a Conservation Forest. This approach is adopted as well in Law No. 23/2014 on Regional Government (Law No. 23/2014) which provides detailed regulations on the distribution of concurrent Government affairs between the central government and regional government of provinces and regency/municipality region.

Referring to the Indonesia legal order context, the Institutional Integration Approach is possible to adopt through the formation of Non-Structural Agencies (LNS). However, it is necessary to note that the construction of Indonesia law has not actually put LNS as the main option in institutional formation, but on the contrary recommended it as a final option in the event of urgency of a certain specific duty that cannot be accommodated in any conventional government/state institutions (Ministries/LPNK).¹³⁰ This is in line with the opinion of Michael R. Asimov, suggesting “that state auxiliary institution is units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent”¹³¹ The laws and regulations define LNS as an Agency formed under the Law, Government Regulation or Presidential Regulation other than the Ministries or Non-Ministry Government Agencies with the financing of the State Budget.¹³²

This is due to the fact that the 1945 Constitution Articles 4 and 17 clearly regulate that the government administration power is held by the President and in performing his roles, the President shall be assisted by a Vice President and supported by the Ministries. It is therefore clear that the **First Option** recommended by the constitution is an institution in the form of a ministry. Article I sub-article I of Law No. 39/2008 on State Ministries defines Ministry as a government apparatus that is in charge of government-related specific affairs. The specific affairs in the government administration include as follows: (1) the affairs the Ministerial nomenclature which is expressly stated in the 1945 Constitution, (2) the affairs the scope of which is stated in the 1945 Constitution, and (3) the affairs for the purpose of enhancement, coordination and synchronization of the government program. It means that if the issue provided for in the legal product is included in 1 of 3 existing categories, the first option must be the ministry.

¹³⁰ Center for Institutional Performance Study of Deputy for Institution & Apparatus Resources Division of LAN, 2013, Final Report, Study on Institutional Design of the Central Government (Institutional Architecture of 2014-2019), Jakarta, page 107.

¹³¹ Michael R. Asimov, as quoted by Denny Indrayana, The State of Stateless: Constitutional Law Reforms (*Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*), (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008), pages 264-265.

¹³² Article I sub-article I of Government Regulation Number 21 Year 2016 concerning the Granting of the Thirteenth-Month Pay to Non-Civil Servant Chairpersons and Employees within Non-Structural Agencies.

The recommended **Second Option**, if the institutional option in the corridor of ministry is impossible to adopt, is the formation of Non-Ministry Government Agencies (LPNK). LPNK is a central government institution that carries out specific government administration duties from the President. LPNK is regulated in Presidential Regulation No. 145/2015 on LPNK of the Eighth Amendment to Presidential Decree No. 103/2001 on Positions, Duties, Functions, Authority, Organizational Structure and Operational Procedures of Non-Ministry Government Agencies. LPNKs serve under the President and are accountable to the President through the Ministry under which they are coordinated. In Indonesia, current LPNKs comprise LAN, ANRI, BKN, PERPUSNAS, BSN,

BAPETEN, BATAN, LEMSANEG, BKKBN, LAPAN, BPKP, LIPI, BPPT and BPOM.¹³³

The Third Option or the final option is the formation of Non-Structural Agencies (LNS). Due to the lack of specific regulations on LNS, any LNS can be established in so far as there is regulation which mandates its formation. Data collected by the State Administrative Agency (LAN) in 2010 record around 135 LNSs in Indonesia. This figure tends to be fluctuative since many new LNSs are formed while many others are ineffective and dismissed by the President.¹³⁴ An LNS may serve under a President, Ministry or LPNK. The form may vary ranging from a Committee, Commission, Council, Agency, Board, Team and other forms. Examples of LNSs are presented below:

¹³³ Article 3 Presidential Regulation Number 3 Year 2013 concerning Seventh Amendments to Presidential Decree Number 103 Year 2001 concerning Positions, Duties, Functions, Authorities, Organizational Structure and Operational Procedures of Non-Ministry Government Agencies (State Gazette of the Republic of Indonesia of 2013 Number 10).

¹³⁴ Some examples of LNS which were disbanded by the President by Presidential Regulation No. 116 of 2016 include the National Spatial Plan Coordinating Body (*Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional*), the National Seed Production Body (*Badan Benih Nasional*), the Mass Guidance Control Agency (*Badan Pengendalian Bimbingan Masal*), the Stabilization Council for Economic and Finance Security (*Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan*), the Steering Committee for the Development of Special Economic Zone Development in Batam, Bintan and Karimun Islands (*Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Bintan, dan Pulau Karimun*), National Team for Standardization of Geographical Names (*Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi*), Indonesia's Maritime Council (*Dewan Kelautan Indonesia*) and National Council for Free Trade and Free Port Areas (*Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas*).

Table 6. Example of Non-Structural Agencies (LNS) in Indonesia

No .	Agencies	Regulatory Basis	Basis of Establishment
1	Maritime Security Board (Badan Keamanan Laut/ Bakamla)	Law No. 32/ 2014 concerning Marine Affairs	Presidential Regulation No. 178/ 2014 concerning Maritime Security Board
2	Capital Investment Coordinating Board (BKPM)	Law No. 25/2007 on Capital Investment	Presidential Regulation No. 90/ 2007 on Capital Investment Coordinating Board
3	Geospatial Information Agency	Law No. 4/ 2011 on Geospatial Information	Presidential Regulation No. 90/ 2011 on Geospatial Information Agency
4	Coordinating Board for the Eradication of Counterfeit Money	Law No. 7/ 2011 on Currencies	Presidential Regulation No. 123/ 2012 on Coordinating Board for the Eradication of Counterfeit Money
5	National Water Resources Council ¹	Law No. 7/ 2004 on Water Resources	Presidential Regulation No. 12/ 2008 on Water Resources Council

With respect to the institutional options, the author recommends that water conservation should be managed by adopting the “Distribution of Institutional Functions” approach initiated by an in-depth review on the roles

of existing state institutions. Some references from other countries indicate also that the institution managing water conservation is to be attached to the existing Ministerial institution. Some examples are as follows:

Table 7. Example of Institutions which Manage Water Conservation in some Countries

No .	Country	Name of Institution	Relevant Sub-Institution
1	United States of America ¹³⁵	Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment	Oceans and International Environmental and Scientific Affairs (OES)
2	Australia ¹³⁶	Department of the environment and energy	1. Environmental standards 2. Biodiversity Conservation 3. Wildlife Heritage and Marine, Commonwealth Environmental Water Office
3	China ¹³⁷	Ministry of environmental protection the people's Republic of China. 1. In its duty implementation is assisted by: 2. State Oceanic Administration 3. State Maritime Administrations	

¹³⁵ This Council was automatically disbanded by the revocation of Law Number 7 Year 2004 concerning Water Resources by the Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XII/2013, 18 February 2013.

¹³⁶ Unites States Department of State, Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment, accessed at: <https://www.state.gov/e/>, on 6 February 2017.

¹³⁷ The Ministry for the Environmental and Energy, accessed at <http://www.environment.gov.au/system/files/pages/94e9ce62-4d96-48d2-bc88-b8cbd285f2c1/files/structure-nov2016.pdf>, on 6 February 2017.

		4. Fishery Bureau of MOA 5. Environmental protection branches of the armed forces	
4	Philippines ¹³⁸	Department of Environment and Natural Resources	Environmental Management Bureau Forest Management Bureau Biodiversity Management Bureau Ecosystems Research and Development Bureau
5	Germany ¹³⁹	Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety	Directorate-General N Nature Conservation and Sustainable Use of Natural Directorate-General WR Water Management, Resource Conservation Directorate-General G General and Strategic Aspects of Environment, Building and Urban Development Policy

¹³⁸ Department of Environment and Natural Resources, accessed at <http://denr.gov.ph/>, on 7 February 2017.

¹³⁹ Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Organigramme/organigramm_bmub_en.pdf, accessed on 7 February 2017.

III. CONCLUSIONS

There are four (4) essential points related to water conservation that must be accommodated in the revision of the Law No. 5/1990. First, clarity is needed on the scope of waters in the water conservation areas comprising freshwater, coastal and marine. Second, categories of conservation areas should align with international

standards. Third, a guarantee of the fulfillment of various international obligations regulated in any international treaties ratified/acceded to by Indonesia through the articles on delegation. Fourth, the strengthening of institutional roles by the adoption of an approach optimizing their existing functions and confirming their duties and authorities in the revision to the Law No. 5/1990.

KONSERVASI LAUT BERBASIS LEGAL TERHADAP EFEKTIVITAS PENGELOLAAN DAN PEMENUHAN KONVENSI INTERNASIONAL

Agustina Merdekawati¹⁴⁰

Abstrak

Orientasi terpusat ke darat yang mendominasi desain UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/90) tidak relevan dengan fakta bahwa 70% wilayah Indonesia adalah perairan. Oleh karena itu, dalam perubahan UU No. 5/1990, khususnya pengaturan konservasi perairan perlu diatur secara seimbang dengan konservasi di darat. Hal tersebut sejalan dengan amanat Agenda 21, Bab 15 untuk menerapkan pendekatan terintegrasi dalam pengelolaan konservasi sumberdaya hayati. Makalah ini bertujuan untuk merekomendasikan beberapa kebijakan terkait konservasi perairan yang perlu diakomodasi dalam perubahan UU No. 5/1990. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan bahan hukum primer dan sekunder. Kemudian, data tersebut dianalisis secara kualitatif menggunakan metode pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan ada 4 hal penting terkait konservasi perairan yang perlu diakomodasi dalam perubahan UU No. 5/1990 yakni: (1) Kejelasan ruang lingkup perairan dalam konservasi perairan yang menjangkau perairan darat, peralihan dan laut; (2) Pengkategorisasian kawasan konservasi yang seharusnya merujuk pada standar yang berlaku secara internasional; (3) Jaminan pemenuhan terhadap berbagai kewajiban internasional yang diatur dalam perjanjian internasional yang diratifikasi/diaksesi oleh Indonesia melalui pasal delegasi; dan (4) Penguatan peran kelembagaan melalui pendekatan optimalisasi peran kelembagaan yang ada, dengan penegasan tugas dan kewenangan masing-masing lembaga dalam perubahan UU No. 5/1990.

Kata Kunci: konservasi, perairan, sumberdaya hayati.

¹⁴⁰ Dosen di Departemen Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

I. PENDAHULUAN

Karakter Indonesia sebagai Negara Kepulauan,¹⁴¹ memposisikan wilayah perairan Indonesia lebih dominan dibandingkan dengan wilayah daratan Indonesia. Paralel dengan kondisi tersebut, sebaran keberadaan sumberdaya alam yang ada di wilayah perairan lebih luas dibandingkan dengan yang berada di wilayah daratan. Kondisi tersebut mengkonfirmasi fakta bahwa sebaran penduduk Indonesia 60% tinggal di wilayah pesisir, karena wilayah pesisir dan laut menyediakan banyak sumber daya alam yang bisa dimanfaatkan untuk mendukung kehidupan mereka.¹⁴²

Pemanfaatan sumber daya tersebut dilakukan baik dalam skala kecil oleh masyarakat tradisional hingga dalam skala besar dengan dukungan kehadiran investor dalam optimalisasi pemanfaatan

sumberdaya alam pesisir dan kelautan. Namun sayangnya, dalam pemanfaatan tersebut orientasi utamanya adalah keuntungan secara ekonomi untuk generasi sekarang tanpa mempertimbangkan kebutuhan generasi yang akan datang. Kondisi tersebut makin diperburuk dengan adanya fakta bahwa sebagian besar penduduk yang tinggal di wilayah pesisir adalah mereka yang berada pada strata ekonomi bawah dengan pendidikan yang relatif rendah yang cenderung berpikir secara pragmatis¹⁴³ dan memikirkan lebih ke jangka pendek.

Hasilnya dari tahun ke tahun terlihat bahwa dalam pemanfaatan sumberdaya alam di pesisir dan kelautan tersebut menimbulkan berbagai persoalan mulai dari degradasi habitat wilayah pesisir dan kelautan, *illegal, unreported and unregulated fishing*, pencemaran lingkungan, kerusakan hutan

mangrove, abrasi pantai dan berbagai persoalan lainnya. Kondisi tersebut, perlu untuk mendapat intervensi Pemerintah dalam bentuk pengaturan konservasi perairan, sehingga dapat segera diambil langkah-langkah penyelamatan untuk memastikan bahwa generasi yang akan datang masih dapat menikmati kekayaan alam di perairan Indonesia.

Satu pendekatan yang dipromosikan oleh *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* dalam *Chapter 17 Agenda 21*, sebagai kompromi atas kebutuhan pemanfaatan sumber daya pada satu aspek dan konservasi sumber daya pada aspek yang lain adalah dengan mengimplementasikan konsep *Ocean Sustainable Development* atau *Blue Economic*.¹⁴⁴ Konsep tersebut menghendaki adanya integrasi 3 (tiga) pilar yakni lingkungan, sosial, dan ekonomi dalam pemanfaatan sumberdaya di perairan. Berbagai negara menyatakan komitmennya untuk mengaplikasikan konsep tersebut, termasuk Indonesia. Komitmen Indonesia dinyatakan

dalam forum Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Rio+20 di Brasil akhir Juni 2012 bahwa “*For Indonesia, Blue Economy is Our Next Frontier*” dan ditindaklanjuti dengan diakomodasinya konsep tersebut dalam Pasal 14 UU No. 32/2014 tentang Kelautan (UU No. 32/2014).¹⁴⁵

Konsep *blue economic* yang diadopsi oleh UU No. 32/2014 tentang Kelautan, merupakan bukti bahwa pemerintah Indonesia memiliki komitmen tinggi dalam persoalan konservasi kelautan. Persoalannya sekarang adalah bagaimana kesiapan Indonesia untuk mewujudkan komitmen tersebut? Salah satu kesiapan yang perlu dikaji adalah kesiapan dari aspek regulasi dan kelembagaan konservasi kelautan. Oleh karena itu, dalam makalah ini fokus pembahasan akan diarahkan pada penilaian atas kesiapan Indonesia dari aspek regulasi dan kelembagaan konservasi kelautan untuk mewujudkan *ocean sustainable development*.

141 Sebagai negara kepulauan Indonesia tercatat memiliki ribuan pulau, baik pulau yang berpenghuni maupun tidak berpenghuni. Berdasarkan hasil survey dari Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi pada tahun 2007 tercatat jumlah pulau di Indonesia 13.466 pulau yang tersebar dalam 33 Propinsi, dengan 4981 of islands diantaranya telah depositkan ke UN in 2007. Sumber: Delegasi Indonesia. 2012. “*National Standardization: Office treatment of names*”. Makalah dipresentasikan dalam *Working Group to the Tenth United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names*. New York, 31 Juli – 9 Agustus 2012. hlm. 2.

142 J.J. Tulungen, dkk, Panduan Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir Berbasis Masyarakat, (Jakarta: USAID, 2003), hlm.103.

143 Angka BPS 2014 menyebutkan bahwa dari 28,28 juta penduduk miskin saat ini, 7,87 juta orang atau 27,82% adalah penduduk miskin di pesisir dan pulau-pulau kecil dengan profesi utama sebagai nelayan. Moh Abdi Suhufan, Membangun Daerah Pinggiran dan Masyarakat Nelayan, <http://jurnalmaritim.com/2015/08/membangun-daerah-pinggiran-dan-masyarakat-nelayan>.

144 United Nations, *Report of The United Nations Conference On Environment And Development*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.

145 Penjelasan Pasal 14 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, mendefinisikan “ekonomi biru” adalah sebuah pendekatan untuk meningkatkan Pengelolaan Kelautan berkelanjutan serta konservasi Laut dan sumber daya pesisir beserta ekosistemnya dalam rangka mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan prinsip-prinsip antara lain keterlibatan masyarakat, efisiensi sumber daya, meminimalkan limbah, dan nilai tambah ganda (*multiple revenue*).

Adapun ruang lingkup dalam makalah tidak meliputi seluruh konservasi atas sumber daya dilaut¹⁴⁶, namun akan lebih spesifik pada sumberdaya hayati yang meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain. Pembatasan ruang lingkup ini karena kajian ini akan lebih diarahkan untuk memberikan input dalam rencana pembaharuan UU No. 5/1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) yang sudah masuk dalam Program Legislatif Nasional pada Tahun 2017 dengan inisiatif dari DPR.¹⁴⁷ Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Data tersebut dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan.

II. PEMBAHASAN

A. Desain Konservasi Perairan

Konservasi terjadi ketika manusia menggunakan/memanfaatkan sumberdaya yang lebih sedikit daripada tingkat maksimal kelestarian sumberdaya tersebut, atau bahkan tidak menggunakan sumberdaya tersebut sama sekali.¹⁴⁸ Aplikasi dalam konteks perairan berarti konservasi perairan akan berbicara bagaimana manusia memanfaatkan sumberdaya yang ada diperairan secara berkelanjutan (lestari). Merujuk pada definisi tersebut, maka arah pengaturan dalam konservasi perairan harus didesain pada pencapaian tujuan pemanfaatan sumberdaya hayati perairan secara lestari. Sebagai langkah awal menuju desain tersebut, pertama harus diperjelas terlebih dahulu konteks “perairan” yang akan menjadi objek

pengaturan dalam desain tersebut. Faktanya saat ini terdapat beberapa rezim pengaturan tentang perairan yang masing-masing mencoba mendefinisikan dan mengatur perairan dengan titik pemahaman yang berbeda. Berikut adalah ketidakseragaman definisi perairan yang ada dalam produk hukum di Indonesia:

Tabel 1. Keragaman Definisi Perairan dalam Produk Hukum Indonesia

No.	Produk Hukum	Ruang Lingkup Perairan
1	United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (Di Ratifikasi dengan UU No. 17 Tahun 1985)	<i>States have the obligation to protect and preserve the marine environment (Article 192)</i> <i>States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment (Article 193)</i>
2	UU No. 5/1990 Penjelasan Pasal 9	Perairan adalah perairan Indonesia yang meliputi perairan pedalaman (sungai, danau, waduk, rawa, dan genangan air lainnya), laut wilayah Indonesia, dan zona ekonomi eksklusif Indonesia
3	UU No. 6/1996 Tentang Perairan Indonesia Pasal 1 angka 4	Perairan Indonesia adalah laut teritorial Indonesia beserta perairan kepulauan dan perairan pedalamannya
4	UU No. 43/2008 Tentang Wilayah Negara Pasal 1	Wilayah Perairan adalah perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial.
5	UU No. 32/2014 Pasal 6	Perairan adalah perairan Indonesia yang meliputi perairan pedalaman (sungai, danau, waduk, rawa, dan genangan air lainnya), laut wilayah Indonesia, dan zona ekonomi eksklusif Indonesia.

146 Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, membagi sumber daya kelautan Indonesia dalam 4 kategori yakni sumber daya hayati, sumber daya nonhayati, sumber daya buatan dan jasa-jasa lingkungan. Sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumber daya nonhayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan alam, permukaan dasar laut tempat instalasibawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut.

147 Dewan Perwakilan Rakyat RI. 2017. Program Legislatif Nasional pada Tahun 2017, <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, diakses 31 Januari 2017.

148 Van-Dyke, *Conservation Biology: Foundations, Concepts, Applications* F,(USA: Springer, 2008).

Tabel 1, tersebut jelas menunjukkan keberagaman ruang lingkup perairan yang menjadi objek pengaturan, mulai dari yang membatasi pada: 1) perairan laut (*salt water*) dengan *sovereignty*, 2) perairan laut (*salt water*) dengan *sovereignty* dan *sovereignty rights*, 3) perairan laut (*salt water*) dengan *sovereignty*, *sovereignty rights* dan *non sovereignty/ common heritage*, hingga 4) perairan dalam konteks umum perairan laut (*salt water*) dan perairan darat (*fresh water*).

Faktanya praktik pengaturan definisi perairan yang berbeda-beda tersebut terus berjalan, hingga mengakibatkan persoalan dalam tataran pelaksanaan regulasi maupun dalam pembuatan regulasi pelaksanaannya. Inkonsistensi ini harus diantisipasi dalam rencana revisi UU No. 5/1990 yang didalamnya juga akan mengatur

persoalan konservasi perairan. Rujukan yang paling objektif dalam membuat pengaturan terkait konservasi perairan hendaknya mengacu pada rujukan ilmiah (berdasarkan kajian akademis) dan tidak harus terkunci pada beragam definisi yang telah ada pada beberapa produk hukum yang telah dikeluarkan. Secara teori, persoalan konservasi perairan dibedakan dalam 2 (dua) rezim yakni rezim perairan darat (*fresh water*) dan rezim perairan laut (*marine*). Kedua pembagian tersebut mengacu pada perbedaan *aquatic ecosystem* yang secara garis besar dibedakan dalam *freshwater ecosystem* dan *marine ecosystem*.¹⁴⁹ Dalam rezim pengaturan hukum internasional pengaturan mengenai *freshwater conservation* juga dibedakan dengan pengaturan tentang *marine conservation*.¹⁵⁰ Oleh karena itu,

dalam perubahan UU No. 5/1990 penulis **merekomendasikan** untuk mengikuti kedua pembagian tersebut dalam pengaturan konservasi perairan yang ruang lingkupnya terdiri dari perairan darat (*freshwater*) dan perairan laut (*marine*).

Perairan darat (*freshwater*) terdiri dari sungai, danau dan *wetlands*. Sementara untuk perairan laut (*marine*), referensi yang bisa dirujuk adalah *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* yang juga

telah berlaku mengikat kepada Indonesia sejak 16 November 1994.¹⁵¹ Dalam Pasal 192 dan 193 jelas konvensi ini mengamanatkan kepada semua *state party* (termasuk Indonesia) untuk melakukan konservasi pada “*marine*” dalam terminologi yang luas mencakup keseluruhan laut baik (*sovereignty*, *sovereignty rights* dan *non sovereignty/ common heritage*). Berikut adalah 8 wilayah perairan yang diatur dalam UNCLOS 1982.

Tabel 2. Pembagian Wilayah Laut Menurut UNCLOS

No.	Area	Definisi
1	Internal waters	Except as provided in Part IV, waters on the landward side of the baseline of the territorial sea form part of the internal waters of the State. (Article 8 UNCLOS 1982)
2	Archipelagic waters	Within its archipelagic waters, the archipelagic State may draw closing lines for the delimitation of internal waters, in accordance with articles 9, 10 and 11. (Article 8 UNCLOS 1982)
3	Territorial Sea	Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention. (Article 3 UNCLOS 1982)
4	Contiguous Zone	The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. (Article 3 (2) UNCLOS 1982)

¹⁴⁹ Louis A. Helfrich, Richard J. Neves, & James Parkhurst, *Sustaining America's Aquatic Biodiversity What is Aquatic Biodiversity; Why Is it Important?*, (Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, 2009), hlm.420-520.

¹⁵⁰ Beberapa konvensi internasional yang mengatur tentang konservasi fresh water antara lain: *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (Helsinki, 17 March 1992), *Amendments to Articles 25 and 26 of the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (Madrid, 28 November 2003), *Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (London, 17 June 1999), *Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents* (Kiev, 21 May 2003), *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* (New York, 21 May 1997), *Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat* (Ramsar) (1971), *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* (CMS) (1979).

¹⁵¹ *Status Treaty: United Nations Convention on the Law of the Sea*, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280043ad5>, diakses 3 Februari 2017.

5	Exclusive Economic Zone	<i>The exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. (Article 57 UNCLOS 1982)</i>
6	Continental Shelf	<i>The continental shelf of a coastal State comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance. (Article 57 UNCLOS 1982)</i>
7	High Seas	<i>The provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State. This article does not entail any abridgment of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58. (Article 86 UNCLOS 1982)</i>
8	Area	<i>Nothing in this article affects the establishment of the outer limits of the continental shelf in accordance with Part VI or the validity of agreements relating to delimitation between States with opposite or adjacent coasts. (Article 134 UNCLOS 1982)</i>

Tabel 2 diatas menunjukkan bahwa UNCLOS secara tegas mengatur pembagian 8 area perairan laut sehingga tidak tumpang tindih, demikian pula terkait dengan persoalan konservasinya. Oleh karena itu dalam perubahan UU No. 5/1990 penulis merekomendasikan pengaturan ruang lingkup konservasi sumberdaya hayati perairan laut meliputi 8 Area yang diatur dalam UNCLOS 1982.

Namun demikian, pembagian 2(dua) perairan yakni perairan darat (*freshwater*) dan perairan laut (*Marine*), memiliki kelemahan yakni untuk konservasi yang ada di daerah peralihan (darat-laut atau laut-darat) akan tunduk pada rezim yang mana. Hal ini mengingat ada banyak keanekaragaman hayati yang hidup di area daerah peralihan tersebut. Konteks perundangan di Indonesia pengelolaan area peralihan tersebut diatur dalam UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau

Kecil.¹⁵² Dalam penjelasan umum angka (3) UU No. 27/2007 diatur bahwa ruang lingkup undang-undang ini diberlakukan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dengan demikian, jika pendekatan 3 (tiga) rezim konservasi perairan yang akan dipilih dalam kategorisasi pengaturan yang akan diatur dalam pembaharuan UU No. 5/1990 maka pengaturannya meliputi:

1. Perairan darat (*fresh water*) : terdiri dari sungai, danau dan *wetland*
2. Perairan peralihan (*coastal*) : terdiri dari pesisir (*coastal*) dan *coastal wetland*
3. Perairan laut (*marine*): terdiri dari *internal waters, archipelagic waters, territorial sea, contiguous zone, exclusive economic zone, continental shelf, area* dan *high seas*.

B. Penataan Kawasan Konservasi Perairan Laut (*Marine Protected Areas*)

Penetapan suatu “area” sebagai suatu kawasan konservasi karena kondisi khusus tertentu yang akan dilindungi adalah strategi yang sangat umum digunakan dalam upaya konservasi *biodiversity* oleh berbagai negara. Kawasan konservasi merupakan suatu ruang yang dibatasi secara geografis dengan jelas, diakui, diabdikan dan dikelola, menurut aspek hukum maupun aspek lain yang efektif, untuk mencapai tujuan pelestarian alam jangka panjang, lengkap dengan fungsi-fungsi ekosistem dan nilai-nilai budaya yang terkait.¹⁵³ Strategi tersebut juga umum dikenal dalam konteks konservasi perairan laut atau sering disebut sebagai *Marine Protected Areas* (MPAs).

Persoalan kawasan konservasi, dalam pembaharuan UU No. 5/1990 perlu untuk mendapat perhatian yang sangat serius karena UU No. 5/1990 idealnya harus menjadi payung hukum atau “*Umbrella Act*” yang menjadi rujukan undang-undang lain jika mengatur persoalan terkait dengan kawasan konservasi. Sejauh ini beberapa produk hukum terkait

152 UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan UU No. 1/2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

153 Nigel Dudley. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, (Switzerland: IUCN, 2008).

dengan “Kawasan Konservasi” juga dalam UU No. 5/1990. Berikut telah merujuk pada terminologi adalah beberapa produk hukum kawasan konservasi yang diatur yang mengacu pada UU No. 5/1990.

Tabel 3. Produk hukum yang mengacu pada UU No. 5/1990 dalam Pengaturan Kawasan Konservasi

No .	Produk Hukum	Pengaturan Kawasan Konservasi yang Merujuk UU No 5/1990
1	UU No. 41/1999 Tentang Kehutanan (UU No. 41/1999)	Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 5/1990 yang mengatur tentang kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam berlaku bagi kawasan hutan suaka alam dan kawasan hutan pelestarian alam yang diatur dalam undang-undang ini. (Penjelasan dalam Pasal 7 UU No. 41/1999)
2	UU No. 22/2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (UU No. 22/2001)	Dalam Pasal 33 UU No. 22/2001 diatur bahwa “Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada cagar alam ,” tanpa mendefinisikan secara khusus pengertian cagar alam. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa definisi cagar alam dalam pasal tersebut merujuk pada ketentuan UU No. 5/1990.
3	UU No. 21/2014 Tentang Panas Bumi (UU No. 21/2014)	Yang dimaksud dengan “ kawasan hutan konservasi ” adalah kawasan pelestarian alam dan kawasan suaka alam yang meliputi daratan dan perairan. (Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 21/2014. Definisi kawasan hutan konservasi tersebut mengacu pada definisi kawasan konservasi yang diatur dalam UU No. 5/1990 dan UU No. 41/1999.
4	UU No. 32/2014 tentang Kelautan (UU No. 32/2014)	Pasal 51 ayat (4) mengatur bahwa “setiap sektor yang melaksanakan pembangunan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi harus memperhatikan kawasan konservasi ,” tanpa mendefinisikan secara khusus pengertian Kawasan Konservasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa definisi kawasan konservasi dalam pasal tersebut merujuk pada ketentuan UU No. 5/1990.

5	PerMen KKP No. Per.17/Men/2008 Tentang Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Pasal 5 mengatur bahwa Jenis Konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (KKP3K) terdiri dari: Suaka pesisir, Suaka pulau kecil, Taman pesisir dan Taman pulau kecil. Perbagian tersebut juga mengacu pada konsep kawasan konservasi yang diatur dalam UU No. 5/1990.
6	PerMen KKP No. PER.02/MEN/2009 Tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Konservasi Perairan.	Dalam Pasal 6 (1) mengatur bahwa Jenis kawasan konservasi perairan terdiri dari Taman Nasional Perairan, Suaka Alam Perairan, Taman Wisata Perairan, dan Suaka Perikanan. Perbagian tersebut juga mengacu pada konsep kawasan konservasi yang diatur dalam UU No. 5/1990.

Mengingat arti strategis pengaturan “Kawasan Konservasi” dalam UU No. 5/1990 tersebut, maka dalam pembaharuan UU No. 5/1990 harus dipastikan bahwa konsep kawasan konservasi yang diatur cukup aplikatif dalam banyak sektor atau bidang. Konsep penormaan demikian dalam hukum disebut dengan “*blanket norm*,” yaitu konsep pengaturan secara umum dan tidak terlalu detail supaya aplikatif dan adaptif untuk berbagai kondisi. Konsep ini penting dalam konstruksi draf revisi UU No. 5/1990 yang akan menjadi UU payung dalam bidang konservasi termasuk terkait pengaturan kawasan konservasi.

Referensi pembagian kawasan konservasi yang bisa dijadikan rujukan adalah pembagian menurut *The International Union for Conservation of Nature (IUCN)* yang dikenal *IUCN Protected Areas Categories*. Pembagian menurut IUCN ini telah menjadi *international standard* yang diakui oleh *United Nations* dan juga telah diaplikasikan di banyak negara. Menurut IUCN, Kawasan konservasi dapat diklasifikasikan atas dasar tujuan utama pengelolaannya dalam enam (6) kategori.¹⁵⁴ Ke-enam kategori tersebut adalah sebagai berikut:

¹⁵⁴ Nigel Dudley & Sue Stolton. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almerica, Spain*, (Switzerland: IUCN, 2008).

Tabel 4. Pembagian Kawasan Konservasi Menurut IUCN¹⁵⁵

Kategori		Klasifikasi Kawasan	Pengertian
Kategori I	Ia	Cagar Alam (<i>Strict Nature Reserve</i>)	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk ilmu pengetahuan atau perlindungan belantara.
	Ib	Kawasan Belantara (<i>Wilderness Area</i>)	Kawasan Lindung yang dikelola untuk melindungi belantara.
Kategori II		Taman Nasional (<i>National Park</i>)	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk perlindungan ekosistem dan rekreasi.
Kategori III		Monumen Alam (<i>Nature monument</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi ciri khas alami.
Kategori IV		Kawasan Pengelolaan Habitat/ Species (<i>Habitat/ Species Management Area</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi melalui intervensi pengelolaan.
Kategori V		Bentang alam/ Bentang Laut yang dilindungi (<i>Protected Landscape / Seascape</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi dan rekreasi bentang alam/bentang laut.
Kategori VI		Kawasan Lindung Sumberdaya yang dikelola (<i>Protected area with sustainable use of natural resources</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk pemanfaatan ekosistem alami secara berkelanjutan.

Spesifik dalam bidang konservasi perairan, saat ini telah dikenal berbagai kawasan konservasi yang sebagian mengacu pada UU No. 5/1990 namun sebagian membuat terminologi sendiri. Momentum perubahan UU No. 5/1990 harus dimanfaatkan untuk menata peristilahan dalam pembagian kawasan konservasi sehingga setiap nama kawasan konservasi yang tertulis disana sudah umum

¹⁵⁵ IUCN. *Protected Areas Categories*, <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories>, diakses 2 Februari 2017.

dipahami baik kriteria, peruntukan dan batasan-batasannya. Sebagai klausula antisipatif dapat juga ditambahkan klausula “Kawasan Konservasi Khusus” dalam pembagian kategori kawasan konservasi untuk mengakomodasi kawasan konservasi yang tidak dapat dikategorikan dalam 6 kategori sebagaimana direkomendasikan oleh IUCN. Sebagai contoh adalah *Particularly Sensitive Sea Area* (PSSA) yang diatur dalam Resolusi Umum *International Maritime Organization* (IMO) No. A.982 (24) tentang *Revised Guidelines for The Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas*. PSSA adalah kawasan konservasi khusus terhadap satu area di laut yang memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi atau ekosistem laut yang unik yang rentan karena padatnya jalur pelayaran yang melalui area tersebut.¹⁵⁶

C. Adopsi Kewajiban Internasional terkait Konservasi Perairan

Penempatan Perjanjian internasional yang telah diratifikasi/diaksesi oleh Pemerintah Indonesia dalam bentuk Undang-undang maupun Peraturan Presiden telah konsisten berkontribusi dalam menciptakan ketidakjelasan kedudukan perjanjian internasional yang telah diratifikasi/diaksesi oleh

Pemerintah Indonesia dalam sistem hukum nasional Indonesia. Implikasi atas ketidakjelasan tersebut, adalah terhambatnya proses pemenuhan perjanjian internasional yang telah diratifikasi/diaksesi oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini karena adanya pertentangan 2 (dua) kubu yang berbeda pendapat.

Kubu pertama (penganut teori inkorporasi/delegasi) berpendapat bahwa produk hukum pengesahan perjanjian internasional sebagai produk yang menjadikan norma-norma hukum dalam perjanjian internasional tersebut menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia. Dengan demikian maka, otomatis sejak diundangkannya produk hukum pengesahan tersebut, seluruh ketentuan perjanjian tersebut dapat langsung diterapkan di Indonesia. Kubu kedua (penganut teori transformasi) berpendapat bahwa norma-norma hukum internasional hanya dapat berlaku dan diterapkan di pengadilan nasional setelah melalui proses transformasi, yang mana substansi perjanjian internasional harus dijabarkan terlebih dahulu dalam peraturan hukum nasional Indonesia sebagai *implementation legislation*. Sementara UU Perjanjian Internasional UU No. 24/2000 dalam semua ketentuannya juga tidak memberikan solusi atas persoalan tersebut. Hasilnya

¹⁵⁶ IMO. *Particularly Sensitive Sea Areas* <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Pages/Default.aspx>, diakses 3 Februari 2017.

banyak perjanjian dimana Indonesia sudah *consent to be bound*, namun tidak ada tidaklanjut pemenuhan berbagai kewajiban yang diamanatkan disana.

Sementara disisi lain, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27 *Vienna Convention on the law of treaties 1969 (VCLT 1969)*, saat suatu negara sudah menyatakan keterikatannya, maka berlaku prinsip *Pacta Sunt Servanda* dan *Good Faith*. Hal ini berarti bahwa negara tersebut harus dengan itikad baik melaksanakan hak dan kewajiban yang diatur dalam konvensi yang telah disepakatinya. Lebih lanjut dalam Pasal 27 VCLT 1969, ditegaskan bahwa negara pihak tidak dapat

menggunakan ketentuan hukum nasionalnya sebagai dalih untuk tidak melaksanakan perjanjian internasional. Oleh karena itu momentum perubahan UU No. 5/1990, merupakan moment penting yang harus dioptimalkan untuk menjadi solusi atas persoalan Indonesia terkait berbagai komitmen internasional dibidang konservasi perairan yang telah dibuat oleh Indonesia namun belum optimal tindaklanjutnya. Ada beberapa komitmen internasional (*multilateral*) yang telah dibuat oleh Indonesia terkait dengan persoalan konservasi perairan, antara lain adalah sebagai berikut:

Tabel 5. Daftar Keterikatan Indonesia dalam Perjanjian Internasional (Multilateral) dibidang Konservasi Perairan¹⁵⁷

No.	Daftar Konvensi	Tanggal berlaku & Produk Pengesahan Perjanjian Internasional oleh Indonesia
1	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea 1982</i>	Berlaku pada 3 Februari 1986 Undang-Undang No. 17/1985 Tanggal 31 Desember 1985
2	<i>Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982</i>	Berlaku pada 2 Juni 2000 Keppres No. 178/1999 Tanggal 30 Desember 1999

¹⁵⁷ Data yang ada diolah penulis dari sumber *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General* (<https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx>), <http://treaty.kemlu.go.id>, <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

3	<i>Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. 1995</i>	Berlaku pada 28 Oktober 2009 UU No. 21/2009 Tanggal 18 Juni 2009
4	<i>Convention On The Conservation And Management Of Highly Migratory Fish Stocks In The Western And Central Pacific Ocean 2000</i>	Berlaku pada 19 Juni 2004 Perpres No. 61/2013 Tanggal 28 Agustus 2013
5	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change 1992</i>	Berlaku pada 23 Agustus 1994 UU No. 6/1994 Tanggal 1 Agustus 1994
6	<i>Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 1997</i>	Berlaku pada 3 Desember 2004 UU No. 17/2004 Tanggal 28 Juli 2004
7	<i>Doha Amendment to the Kyoto Protocol. 2012</i>	Belum Berlaku Ratifikasi tidak diperlukan
8	<i>Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change</i>	Berlaku pada 31 Oktober 2016 UU No. 16/2016 Tanggal 24 Oktober 2016
9	<i>The Convention For The Conservation Of Southern Bluefin Tuna</i>	Berlaku pada 8 April 2008 Perpres No. 109/2007 Tanggal 6 Desember 2007
10	<i>Convention On Biological Diversity United Nations 1992</i>	Berlaku pada 23 Agustus 1994 UU No. 5/1994 Tanggal 1 Agustus 1994

11	<i>Cartagena Protocol On Biosafety To The Convention On Biological Diversity</i>	Berlaku pada 3 Desember 2004 UU No. 21/2004 Tanggal 15 Agustus 2004
12	<i>Nagoya Protocol On Access To Genetic Resources And The Fair And Equitable Sharing Of Benefits Arising From Their Utilization To The Convention On Biological Diversity</i>	Berlaku pada 24 September 2013 UU No. 11/2013 Tanggal 8 Mei 2013
13	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora Signed at Washington, D.C., on 3 March 1973,</i>	Berlaku pada 28 Maret 1979 Keppres No. 43/1978 Tanggal 15 Desember 1978
14	<i>Amendment (1979) to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973)</i>	Berlaku pada 13 April 1987 Keppres No. 1/1987 Tanggal 14 Januari 1987
15	<i>Agenda 21-United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1992</i>	Berlaku pada 14 June 1992 Ratifikasi tidak diperlukan
16	<i>ASEAN Agreement On The Conservation Of Nature And Natural Resources 1985</i>	Belum berlaku Keppres No. 26/1986 Tanggal 16 Juni 1986
17	<i>Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar) (1971)</i>	Berlaku pada 12 December 1975 Keppres No. 48/1991 Tanggal 19 Oktober 1991
18	<i>Convention On The International Regulations For Preventing Collisions At Sea, 1972, As Amended (COLREG 1972)</i>	Berlaku pada 13 November 1979 Kepres No. 50/1979 Tanggal 11 Oktober 1979

19	<i>Protocol Of 1978 Relating To The International Convention For The Prevention Of Pollution From Ships, 1973I, (MARPOL)</i> <i>Beserta Protocol Of 1997 To Amend The International Convention For The Prevention Of Pollution From Ships, 1973, As Modified By The Protocol Of 1978 Relating Thereto (Marpol Prot 1997)</i>	Berlaku pada 21 January 1987 Perpres No. 29/2012 20 Maret 2012
20	<i>International Convention On Civil Liability For Oil Pollution Damage, 1969 (CLC 1969) beserta Protocol Of 1992 To Amend The International Convention On Civil Liability For Oil Pollution Damage, 1969 (CLC Prot 1992)</i>	Berlaku pada 30 November 1978 Kepres No. 52/1999 Tanggal 28 Mei 1999
21	<i>International Convention On The Establishment Of An International Fund For Compensation For Oil Pollution Damage, 1971 (Fund 1971)</i>	Berlaku pada 30 November 1978 Kepres No. 19/1978 Namun Indonesia menarik diri dengan Kepres No. 19/1978 pada tanggal 10 Maret 1998
22	<i>International Convention On Civil Liability For Bunker Oil Pollution Damage, 2001 (Bunkers 2001)</i>	Berlaku pada 11 December 2014 Perpres No. 65/2014 Tanggal 3 Juli 2014
23	<i>International Convention On The Control Of Harmful Anti-Fouling Systems On Ships, 2001 (AFS 2001)</i>	Berlaku pada 11 Desember 2014 Perpres No. 66/2014 Tanggal 3 Juli 2014
24	<i>International Convention For The Control And Management Of Ships' Ballast Water And Sediments, 2004 (Bwm 2004)</i>	Belum berlaku Perpres No. 132/2015 9 November 2015

Konvensi dalam tabel 5 diatas baru sebatas perjanjian internasioanal yang sifatnya *multilateral*, diluar konvensi dari tabel 5 diatas Indonesia tercatat banyak membuat komitmen dalam bentuk perjanjian *bilateral* termasuk dalam bidang konservasi perairan. Data lengkap keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasioanal dibidang lingkungan bisa diakses dalam *treaty room kemlu* (treaty.kemlu.go.id). Oleh karena itu penulis merekomendasikan agar dilakukan kajian:

1. Identifikasi keikutsertaan Indonesia dalam berbagai perjanjian internasional dibidang konservasi perairan.
2. Identifikasi hak dan kewajiban dari masing-masing perjanjian internasional dibidang konservasi perairan dimana Indonesia menjadi negara pihak.
3. Identifikasi harmonisasi yang telah dilakukan dalam berbagai produk hukum (Nasional Legislati Indonesia) atas berbagai perjanjian internasional dibidang konservasi perairan dimana Indonesia menjadi negara pihak.
4. Mengakomodasi berbagai kewajiban yang relevan dari berbagai perjanjian internasional dibidang konservasi perairan dimana Indonesia menjadi negara pihak, yang belum ditindaklanjuti dalam Nasional Legislati Indonesia.

Pendekatan harmonisasi ketentuan hukum internasional dalam hukum nasional Indonesia dengan cara menginkorporasikan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perjanjian internasional dalam produk hukum nasional, relatif rumit dan membutuhkan waktu yang lama untuk melakukan pemetaan berbagai kewajiban yang ada. Disamping itu pendekatan ini juga tidak bisa mengimbangi laju pernyataan keterikatan Indonesia dalam perjanjian internasioanal yang baru, sehingga persoalan harmonisasi menjadi tidak pernah selesai.

Pendekatan lain yang lebih efektif untuk diimplemntasikan adalah dengan pendekatan delegasi dalam peraturan perundangan nasional. Praktik ini mulai diterapkan dalam beberapa tema perjanjian internasional, salah satunya dalam harmonisasi perjanjian internasioanal di bidang hak asasi manusia yang diratifikasi/diaksesi oleh Indonesia. Pasal 7 (2) UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur bahwa “Ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional.” Klausula tersebut berimplikasi bahwa semua perjanjian internasional dibidang HAM dimana Indonesia tercatat menjadi negara pihak akan otomatis berlaku di Indonesia sejak Indonesia menyatakan

keterikatannya, tanpa harus menunggu transformasi dalam bentuk Nasional Legislati Indonesia. Pendekatan ini bisa diaplikasikan dalam bidang konservasi perairan, dengan membuat satu pasal terkait delegasi pemberlakuan perjanjian internasional dibidang konservasi perairan dalam pembaharuan UU No. 5/1990.

D. Opsi Kelembagaan dalam Pengelolaan Konservasi Perairan

Hukum pada prinsipnya hanyalah seperangkat peraturan yang bertujuan untuk mengatur ketentuan manusia dalam masyarakat. Untuk memujudkan cita hukum dalam mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, hukum perlu dukungan pelaksana yang berupa lembaga. Dalam konteks konservasi perairan, pada prinsipnya seperangkat peraturan terkait konservasi perairan hanya akan mampu mewujudkan optimalisasi pemanfaatan sumberdaya di perairan secara lestari jika didukung oleh kelembagan yang handal. Oleh karena itu, topik terakhir dalam makalah ini adalah bagaimana desain pengelolaan konservasi perairan.

Melihat pada sejarahnya, kelembagaan pengelolaan konservasi di Indonesia termasuk konservasi perairan, berdasarkan UU No. 5/1990 berada di tangan Pemerintah sebagaimana diatur

dalam Pasal 4 UU No. 5/1990. Dalam aplikasi relatif tidak rumit dimana representasi Pemerintah pada saat itu sebagian ke Kementerian Lingkungan Hidup dan sebagai ke Kementerian Kehutanan. Pilihan kelembagaan tersebut dapat dipahami mengingat saat itu kementerian yang ada belum sekomplek saat ini, demikian pula konteks konservasi yang diatur dalam UU No. 5/1990 belum sekomplek yang rencananya akan diakomodasi dalam perubahan UU No. 5/1990.

Pembaharuan dalam UU No. 5/1990, dengan semangat mengintegrasikan semua ketentuan induk terkait persoalan konservasi dari berbagai aspek dan area, berkonsekuensi pada kompleksitas kelembagaan yang perlu dipersiapkan, untuk memastikan teralisasinya tujuan UU No. 5/1990. Terdapat 2 (dua) pola pendekatan yang bisa diterapkan dalam desain kelembagaan tersebut adalah (1) Pendekatan Integrasi Kelembagaan; dan (2) Pendekatan Pembagian Fungsi Kelembagaan.

Pendekatan Integrasi Kelembagaan, merupakan pendekatan yang sedang trend saat ini di Indonesia. Pendekatan ini mencoba mengeliminasi kelemahan dalam pola kelembagaan parsial yang ada saat ini yang cenderung gagal dalam berkoordinasi karena kuatnya ego sektoral masing-masing lembaga. Dalam pendekatan ini, pilihan yang

diambil adalah dengan membentuk badan/lembaga yang memiliki kedudukan sebagai koordinator untuk mengkoordinasikan berbagai kelembagaan yang ada. Peran sebagai koordinator, secara otomatis akan menempatkan badan tersebut menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga-lembaga yang ada dibawahnya. Skenario yang dibuat untuk merealisasikan pendekatan ini adalah dengan membuat pasal yang mengamatkan pembentukan lembaga koordinator dalam Undang-undang. Badan ini umumnya disebut dengan *State Auxiliary Organs/State Auxiliary Institution/State Auxiliary Bodies*.

Pendekatan Pembagian Fungsi Kelembagaan. Berbeda dengan pendekatan pertama, pendekatan ini lebih menghendaki optimalisasi peran kelembagaan yang ada dengan membuat pengaturan kewenangan yang lebih detail dalam produk peraturan perundang-undangan. Melalui pengaturan kewenangan yang lebih detail, diharapkan akan menjadi solusi permasalahan tumpang tindih kewenangan yang ada dan masing-masing lembaga jelas ruang lingkup kewenangan dan tanggungjawabnya. Sistem ini lebih efisien dimana dengan pengaturan yang jelas maka sistem akan berjalan *auto pilot* tanpa harus ada koordinator khusus. Praktek ini umum diterapkan dalam beberapa produk hukum Indonesia. Salah

satunya dalam UU No. 21/2014 tentang Panas Bumi dalam Pasal 25 dan 26 UU No. 21/2014 diatur bahwa dalam hal pengusahaan Panas Bumi berada pada kawasan konservasi maka izin akan diberikan oleh (1) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan untuk wilayah konservasi di Perairan; dan (2) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan untuk wilayah konservasi di Hutan konservasi. Pendekatan ini juga diadopsi dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah yang dalam lampirannya mengatur secara detail tentang pembagian urusan Pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Merujuk pada konteks tatanan hukum Indonesia, Pendekatan Integrasi Kelembagaan memungkinkan untuk dipilih melalui skema pembentukan Lembaga Non Struktural (LNS). Namun yang perlu diingat bahwa sebenarnya konstruksi hukum Indonesia menempatkan LNS bukanlah sebagai opsi utama dalam pilihan kelembagaan namun justru direkomendasikan sebagai opsi terakhir jika ada kondisi yang mendesak (*urgent*) terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintah/ negara konvensional (Kementerian/

LPNK).¹⁵⁸ Hal ini sejalan dengan pendapat Michael R. Asimov, yang mengatakan “*that state auxiliary institution is units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*”¹⁵⁹ Dalam peraturan perundang-undangan LNS didefinisikan sebagai Lembaga yang dibentuk dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden selain Kementerian atau Lembaga Pemerintah nonkementerian yang pembiayaannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁶⁰

Hal tersebut dikarenakan dalam konstruksi UUD 1945 dalam Pasal 4 dan 17 jelas diatur bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden dan dalam melaksanakan perannya Presiden akan dibantu oleh Wakil Presiden dan didukung oleh Menteri-menteri. Dengan

demikian jelas, bahwa **opsi pertama** yang direkomendasikan konstitusi adalah kelembagaan berupa kementerian. Kementerian dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 39/2008 Tentang Kementerian Negara, didefinisikan sebagai perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan meliputi : (1) urusan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan UUD 1945, (2) urusan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, dan (3) urusan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Hal ini berarti sepanjang persoalan yang diatur dalam produk hukum masih termasuk 1 dari 3 kategori yang ada maka opsi pertama harus ke kementerian.

158 Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Deputi Bidang Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur LAN, 2013, Laporan Akhir, Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019), Jakarta, hlm 107.

159 Michael R. Asimov, sebagaimana dikutip Denny Indrayana, Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 264-265.

160 Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 21/2016 tentang Pemberian Penghasilan Ketiga Belas Kepada Pimpinan dan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil pada Lembaga Non Struktural.

Opsi kedua yang direkomendasikan, jika opsi kelembagaan dalam koridor kementerian tidak memungkinkan adalah melalui Lembaga Pemerintahan Non Kementerian (LPNK). LPNK adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. LPNK diatur dalam Peraturan Presiden No. 145/2015 tentang LPNK Perubahan Kedelapan Atas Keputusan Presiden No. 103/2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian. LPNK berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan. LPNK di Indonesia saat ini terdiri dari LAN, ANRI, BKN, PERPUSNAS, BSN, BAPETEN, BATAN, LEMSANEG, BKKBN, LAPAN, BPKP, LIPI, BPPT dan BPOM.¹⁶¹

Opsi ketiga atau opsi terakhir adalah pembentukan Lembaga Non Struktural (LNS). Mengingat saat ini belum ada pengaturan khusus mengenai LNS, maka sepanjang ada peraturan yang mengamanatkan pembentukannya maka dapat dibentuk LNS. Berdasarkan data yang dihimpun oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) Tahun 2010 tercatat sekitar 135 LNS di Indonesia, jumlah ini cenderung fruktatif karena banyak LNS baru yang muncul namun juga banyak LNS yang tidak efektif dan dibubarkan Presiden.¹⁶² LNS dapat berada dibawah Presiden, Kementerian, ataupun LPNK. Terkait dengan bentuknya sangat beragam ada yang berbentuk Komite, Komisi, Dewan, Lembaga, Badan, Tim dan bentuk lainnya. Contoh LNS adalah:

¹⁶¹ Pasal 3 Peraturan Presiden No. 3/2013 tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 10/2013).

¹⁶² Beberapa contoh LNS yang dibubarkan Presiden melalui Perpres No. 116/2016 adalah Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, Badan Benih Nasional, Badan Pengendalian Bimbingan Massal, Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan, Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Bintan, dan Pulau Karimun, Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi, Dewan Kelautan Indonesia dan Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

Tabel 6. Contoh Lembaga Non Struktural (LNS) di Indonesia

No.	Badan	Dasar Pengaturan	Dasar Pembentukan
1	Badan Keamanan Laut (Bakamla)	UU No. 32/2014 Tentang Kelautan	Perpres No. 178/2014 Tentang Badan Keamanan Laut
2	Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPPM)	UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal	Perpres No. 90/2007 Tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal
3	Badan Informasi Geospasial	UU No. 4/2011 tentang Informasi Geospasial	Perpres No. 90/2011 Tentang Badan Informasi Geospasial
4	Badan Koordinasi Pemberantasan Rupiah Palsu	UU No. 7/2011 tentang Mata Uang	Perpres No. 123/2012 Tentang Badan Koordinasi Pemberantasan Rupiah Palsu
5	Dewan Sumber Daya Air ¹⁶³	UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air	Perpres No. 12/2008 Tentang Dewan Sumber Daya Air

Oleh karena itu, sebagai lembaga negara yang ada. Beberapa rekomendasi, untuk **opsi kelembagaan** dalam pengelolaan konservasi perairan penulis lebih setuju dengan pendekatan “Pembagian Fungsi Kelembagaan” yang didahului dengan kajian yang mendalam mengenai peran referensi dari negara lain juga menunjukkan bahwa kelembagaan pengelolaan konservasi perairan akan dilekatkan pada kelembagaan kementerian yang telah ada. Beberapa contohnya adalah sebagai berikut:

¹⁶³ Dewan ini bubar secara otomatis dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XII/2013, 18 Februari 2013.

Tabel 7. Contoh Kelembagaan Pengelolaan Konservasi Perairan di beberapa Negara

No.	Negara	Nama Lembaga	Sub Lembaga yang relevan
1	Amerika Serikat ¹⁶⁴	<i>Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment</i>	<i>Oceans and International Environmental and Scientific Affairs (OES)</i>
2	Australia ¹⁶⁵	<i>Department of The Environment and Energy</i>	<i>Environmental standards Biodiversity Conservation Wildlife Heritage and Marine, Commonwealth Environmental Water Office</i>
3	China ¹⁶⁶	<i>Ministry of environmental protection the peoples's Republic of China.</i> Dalam Pelaksanaan tugasnya dibantu oleh: <i>State Oceanic Administration State Maritime Administrations Fishery Bureau of MOA Environmental protection branches of the armed forces</i>	

¹⁶⁴ *Unites States Departemen of State, Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment*, <https://www.state.gov/e/>, diakses 6 Februari 2017.

¹⁶⁵ *Minister for the Environmental and Energy*, <http://www.environment.gov.au/system/files/pages/94e9ce62-4d96-48d2-bc88-b8cbd285f2cl/files/structure-nov2016.pdf>, diakses 6 Februari 2017.

¹⁶⁶ *Ministry of Environmental Protection the Peoples's Republic of China*, <http://english.mep.gov.cn>, diakses 6 Februari 2017.

4	Philippines ¹⁶⁷	<i>Department of Environment and Natural Resources</i>	<i>Environmental Management Bureau Forest Management Bureau Biodiversity Management Bureau Ecosystems Research and Development Bureau</i>
5	Germany ¹⁶⁸	<i>Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety</i>	<i>Directorate-General N Nature Conservation and Sustainable Use of Natural Directorate-General WR Water Management, Resource Conservation Directorate-General G General and Strategic Aspects of Environment, Building and Urban Development Policy</i>

¹⁶⁷ *Department of Environment and Natural Resources*, <http://denr.gov.ph/>, diakses 7 Februari 2017.

¹⁶⁸ *Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety*, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Organigramme/organigramm_bmub_en.pdf, diakses 7 Februari 2017

III. KESIMPULAN

Terdapat empat (4) hal penting terkait konservasi perairan yang perlu diakomodasi dalam perubahan UU No. 5/1990 yakni: **pertama**, Kejelasan ruang lingkup perairan dalam konservasi perairan yang menjangkau perairan darat, peralihan dan laut. **Kedua**, pengkategorisasian kawasan konservasi yang seharusnya merujuk pada standar yang berlaku

internasional. **Ketiga**, jaminan pemenuhan terhadap berbagai kewajiban internasional yang diatur dalam perjanjian internasional yang diratifikasi/diaksesi oleh Indonesia melalui pasal delegasi. **Keempat**, penguatan peran kelembagaan melalui pendekatan optimalisasi peran kelembagaan yang ada dan menegaskan tugas dan kewenangannya dalam revisi UU No. 5/1990.

CONSERVATION AREA MANAGEMENT IN INDONESIA: LESSONS LEARNED AND FUTURE CHALLENGES

Taufik Tri Hermawan¹⁶⁹ & M. Danang Anggoro¹⁷⁰

Abstract

Conservation areas are a major asset for Indonesia, as they have a strategic position as the depository of the world's biodiversity. A conservation area's function is one that must always be remembered as a life support system that has to be maintained sustainably. Life support system is a broad and interconnecting concept; conservation area management is very crucial.

Studying the dynamics of conservation area management in Indonesia reveals a disparity in its representation, ecological gaps and management gaps. The focus of conservation areas is still on those areas managed by the government. The sustainability of their function as life support systems cannot simply rely on fragmented areas; this function works only when conservation areas are connected as a system. Systemic interconnectivity of conservation area management faces challenges such as decentralization, collaborative management of conservation area, conservation area network and the capacity of conservation area managers.

Keywords: conservation, biodiversity, ecology

¹⁶⁹ Lecturer at the Faculty of Forestry, Gadjah Mada University, Indonesia.

¹⁷⁰ Doctorate Candidate, Forest Science Major, Gadjah Mada University and the staff member of the Nature Conservation Agency in East Borneo, Indonesia.

I. INTRODUCTION

Protection of an area or region is a concept that has existed for as long as human civilization. Some people believe that the tale of Noah's Ark is the origin of the 'area conservation' concept.¹⁷¹ This has inspired the idea of conserving and sustaining natural resources for the future generations.¹⁷²

Most countries in the world have protected areas. The management of these protected areas is driven formally by the state as part of its legal system and informally by people's initiatives to align their beliefs with environmental conditions.

Despite the global agreement on the needs of protected areas, there are many terminologies on protected areas. Guthridge-Gould (2010) identified more than 1,388 terminologies on protected areas in the world. Furthermore, to promote consistent understanding of the concept globally, in 1994

the International Union for Conservation of Nature (IUCN) defined conservation areas as an area of land and/or water that is allocated for protecting and preserving biodiversity and the relevant natural resources and cultural values that are managed legally and effectively.

The aforementioned IUCN definition of protected area¹⁷³, highlights the Convention on Biodiversity's definition which defines the protected area as a geographical location that is designed or administered and managed to achieve specific conservation objectives.¹⁷⁴ From the two definitions above, a conservation area has the essential characteristics as follows:

1. based on space or region;
2. intended for biodiversity conservation;
3. requiring management;
4. having management authority to ensure conservation activities.

In Indonesia, the **protected area** and conservation area terminologies are used interchangeably, even though technically the two terms have a different subset of definitions. Hermawan (2014) in reference to Wiryono (2003) describes that there are several different terms that refer to protected areas in Indonesian legislation. So far, the term 'conservation area' is often used as the equivalent of 'protected' area even for official purposes.¹⁷⁵ Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) describes *protected area* as *Kawasan Suaka Alam* (KSA) / Nature Protected Area and *Kawasan Pelestarian Alam* (KPA) / Nature Conservation Area.

The term of 'conservation area' was formally used in the Decree of the Director General of Forest Protection and Nature Conservation No. 129/1996 on the Management of Nature Reserve Area, Nature Conservation Area, Hunting Park and Protected Forest (Decree Dirgen FPNC No. 129/1996). In the Decree of the Directorate General, the protected forest is included in the conservation area. However, Law No. 41/1999 on Forestry Affairs (Law No. 41/1999), again, separates 'protected' forest from 'conservation' forest. The separation between the two was driven by the need to focus on the objectives of conservation area management. The objectives of conservation forest are focused on the effort to conserve biodiversity, whilst the protected forest is mainly on land and water conservation.¹⁷⁶

171 R.B. Primarck, *A Primer of Conservation Biology* (Oxford: Sinauer Associates, 1993); M. Indrawan dkk., *Biologi Konservasi/Conservation Biology* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007).

172 Taufik Tri Hermawan et.al., *Pengelolaan Kawasan Konservasi/Management of Conservation Reserves* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), page 2.

173 Taufik Tri Hermawan et.al., *Pengelolaan Kawasan Konservasi/Conservation Area Management* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), page 6.

174 N. Dudley, *Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories* (Gland: IUCN, 2008).

175 Bapenas-Ministry of Forestry, *Policy toward Protected Areas in Indonesia: Final Report* (Jakarta: Natural Resource Management Project, 1994); Senang Sembiring et.al., *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peranserta Masyarakat/Legal and Policy Study on Conservation Management in Indonesia: Moving towards decentralization and increasing people participation* (Jakarta: ICCEL-NRMP USAID, 1999); Wiryono, *Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia/The Classification of Conservation Area in Indonesia* (Bogor: CIFOR, 2003), page 1 - 6; Brockhaus et.al., *An Overview Of Forest And Land Allocation Policies In Indonesia: Is The Current Framework Sufficient To Meet The Need Of REED+?* (Forest Policy and Economics: 18, 2012), page 30 - 37; Partono, *Peluang Keterlibatan Swasta Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi: Makalah dalam FGD Kajian; Privatisasi Pengelolaan Kawasan Konservasi/The Prospect for Private Sector Involvement in Conservation Area Management: an FGD paper on the Privatisation of Conservation Area Management* (Yogyakarta: UGM, 2011)

176 Wiryono, *Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia* (Bogor: CIFOR, 2003), page 1 - 6.

In a general context, the term 'conservation area' is more popular and widely used, because the laws and regulations use this term formally. Often the term 'conservation area' is affiliated with conservation areas that are managed by the government. Some privately-managed conservation initiatives sometimes use the term 'conservation area' or 'protected area' although both terms have the same objectives, to manage a specific area for conservation purposes. A wide range of terms are also used in the society to refer to a 'protected area', mainly in reference to sacred places, areas connected to water resources or forest cover areas as the depository of germplasms.

Taking into consideration that the terms are used interchangeably, the term 'conservation area' is mostly used in this paper and includes government-managed conservation area and non-government-managed areas for biodiversity conservation.

II. DISCUSSION

Management and governance of conservation areas in Indonesia

Conservation area management is an effort to achieve conservation area goals through the utilization of its resources and/or utilization of various planned activities.¹⁷⁷ Governance is the essence of conservation area management.

Furthermore, governance is an interaction between structure, processes and tradition that determines how a certain power and responsibility is performed, how decisions are made, executed and how other parties respond. Best practice in the governance of conservation area has five (5) main principles listed as follow:¹⁷⁸

1. Consensus-driven legitimacy and aspiration from all parties in the decision-making process.
2. The decision-maker's accountability to public and transparent flow of information.
3. Manager's skills to be responsive, effective and efficient in conservation area management.

4. Equality in the management of conservation area which includes equality between men and women, supported by a legal framework.
5. Long-term strategic management objectives that embrace the historical, social and cultural complexities.

In reference to the governance of conservation areas, the World Commission for Protected Areas categorizes conservation areas into four (4) types as follow:

A. State based protected areas

State based protected areas are conservation areas that are legally and formally acknowledged, including forest area located inland or in the water. These areas are managed by a formal government agency. All formal conservation areas in Indonesia are managed by the government, and a majority are managed by the central government and the remainder are in the form of Grand Forest Parks that are managed by local governments.

In reference to the Law No. 5/1990, the concept of conservation area is known in two types, Nature Protected Area (KSA) and Nature Conservation Area (KPA). The

Nature Protected area consists of sanctuary and wildlife park, whilst the nature conservation area consists of National Parks, Grand Forest Parks and Natural Parks.

Nature sanctuary area functions as a protected area that sustains the life support system and preserves the diversity of plants and animals and their ecosystems. Nature sanctuaries are nature reserve areas due to environmental uniqueness in their plants, animals and ecosystems or because of certain ecosystems that need to be protected to maintain their natural processes. Sanctuaries need protection so their ecological processes can continue naturally. Thus any form of human intervention, other than for observation, research or education, is prohibited. Wildlife sanctuaries are a nature conservation area where animals and plants have unique characteristics that must be preserved to sustain their natural ecosystems, through habitat management. The management of wildlife sanctuary areas is intended for conserving a particular animal(s) and therefore natural resources management, such as digging waterholes, mineralization, species introduction, to re-stocking, is allowed to sustain the population of that particular species.¹⁷⁹

177 Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), page 35.

178 Graham dkk., 2003 dalam Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), page 36.

179 Taufik Tri Hermawan, *Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi* (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) page 29.

Other than the two biodiversity conservation functions on the nature sanctuary area mentioned above, conservation areas have a third function for sustainable use of their natural resources and ecosystems. The nature conservation area consists of National Parks, Grand Forest Park and Natural Tourism Parks.

National Park are a nature conservation area in its original ecosystem that is managed by using the zone-based system for research, science, education, cultivation, recreation and tourism purposes. The zonation system in a National Park allows the area to be managed for various purposes based on existing zonation. A grand forest park is a natural conservation zone for the collection of plants and/or artificial and natural animals, indigenous or non-indigenous animals that are utilized for research, scientific, education, cultivation, tourism and recreational purposes.

Meanwhile, Grand Forest Park areas are utilized as collection parks for indigenous and non-indigenous plants. A Grand Forest Park is the only conservation area that is managed by the local government. Any grand forest located within a district is managed

by the district government, while if it spreads over multiple districts, then it is managed by the provincial government.

Natural Parks are a type of conservation area whose main objective is tourism or recreation. Hunting parks are an area that is dedicated for hunting purposes. Despite the predominant exploitation of both natural parks and hunting park, as conservation areas, the exploitation of these areas must be done sustainably without undermining the preservation and protection function.¹⁸⁰

The two definitions have the same highlights on the main function of conservation area, which serve as a life support system.

The conservation area management agency of a National Park is the National Park Agency, whilst nature strict reserve, wildlife sanctuary and nature tourism park are managed by the Nature Conservation Agency/Natural Resource Conservation Agency.

The grand forest parks are managed by the local government, in which the management is performed by Grand Forest Agency or the local Technical Implementation Unit (UPTD).

B. Community conserved areas

Conservation area managed by the community as a natural or artificial ecosystem that has a critical biodiversity, environmental services and cultural value is voluntarily managed by the local or traditional community through local organization.¹⁸¹

Community-managed conservation area located within customary forest has formally been recognized as excluded from the state forest and can be managed by the local people without changing its function. Management of customary forest tends to be informal through customary institutions or group/authority, although some ethnic groups have gained formal recognition.

The formal recognition is a big step for the Indonesian government, not only from the involvement of indigenous communities but also recognition for their conservation practices within a formal conservation system.

C. Private protected areas

A private protected area is a conservation area managed by individuals or business entities.

Hermawan et.al. (2014) has adapted the definition of private conservation areas from Langholz and Lassoie (2001), which defines the private conservation area as a private area over 20 hectares whose majority is managed in its natural state. The 5th World National Park Congress defined the private conservation area as an area with various land size, which is owned or leased by individuals, community groups, companies or non-political organizations, managed and protected for natural biodiversity conservation purpose, whether or not being formally recognized by government.

The aforementioned definitions indicate that private conservation areas are deemed voluntary activities that are very dependent on the value and character of the individuals or business entities that are the licenses holders This type of conservation might be considered as an extreme and elite form of participation in conservation management.

As a conservation activity, the private conservation area still has the same ecological function as other mainstream conservation areas despite its more informal status and management.

180 Taufik Tri Hermawan, The Protected Area in the Fullfilment Gaps of Conservation Area in Banyuwangi Distric, Province of East Java: Dissertation (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014).

181 Grazia Borrini-Feyerabend dkk., Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004)

D. Collaborative management of protected areas

Collaborative management of protected areas is defined as a condition where two or more stakeholders negotiate, clarify, and provide guarantees amongst them as well as equally share the management rights and obligations over a certain territory or natural resources that are mandated to them to manage.¹⁸² The mandate for management and partnership development through institutions with various stakeholders (especially with the local/indigenous community and the user of the local natural resources) must be conducted by the legally-authorized agency.

According to the World Commission for Protected Areas (WCPA), collaborative management of conservation areas is categorized into three formats, namely transboundary management, collaborative management and communal management. Transboundary management has to be conducted in collaborative manner as it includes different geopolitical scopes, and thus requires a manager to collaborate the representation of different geopolitical areas. The difference between collaborative

management and communal management lies in the existence of representation of different elements that collaborate in the management institution. In communal management, each element must be represented within the management institution.

Lessons learned and challenges in managing conservation areas in Indonesia

Conservation areas in Indonesia are predominantly located in state forests and managed by the government. The bureaucratic nature of the government's management style poses its own unique challenges, particularly for conservation areas managed by non-government entities. Listed below are the main challenges for conservation area management:

A. Decentralization

The Indonesian government adopted the concept of decentralization through Law No. 22/1999 on Regional Government (Law No. 22/1999), which was amended by Law No. 32/2004, requiring transfer of authority in several aspects of governance. Within this decentralized system, the role of the local government in

natural resources management has grown stronger (Barr et.al. 2006). Local government is authorized to manage national resources and is responsible for maintaining environmental sustainability (Barr et.al. 2006; Hariyanto and Tukidi, 2007; Subarudi dan Dwiprabowo, 2007). The next amendment to the concept of decentralization was brought in by Law No. 23/2014 on Regional Government (Law No. 23/2014). In the amended Law, the local government is involved in determining special areas that include protected forest, conservation forests, sanctuary areas, etc. Furthermore, the authority for forest management was shifted from the district government to the provincial government.

The general shift to decentralization did not affect conservation management areas (internally and externally), as they generally remain centralized. The management of conservation areas in Indonesia since they were established during the colonial era has always been under the national domain. Even up to now, in the reform and regional autonomy era, conservation areas are still managed by the central government and not decentralized. The existence of the conservation

areas at the local level creates conflict of interests since they are managed by central working units that report directly to the Ministry of Environment and Forestry, and do not have any structural relationship and responsibilities with the local government, except for coordination purposes.

A resulting separation between community and conservation area has led to conflict between the community and the conservation areas managed by a “far-off” government, when community activities within the conservation area are considered illegal. The local communities are reluctant to participate in conservation area management for fear their traditional way of life will be threatened. As such, conservation areas have become isolated zones with no support from the local community or local government.¹⁸³

Considering the importance of conservation areas in sustaining biodiversity, the responsibility of the local government in maintaining the environmental sustainability can be problematic if the existing system is not adequate. The existence of ecosystems outside the conservation area should be followed up by the expansion of conservation areas, particularly

182 Grazia Borrini-Feyerabend et.al., *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004).

183 BKSDA Kalimantan Timur, *Rencana Pengelolaan Jangka Panjang Cagar Alam Teluk Adang Periode 2011 s/d 2030 Kabupaten Paser Propinsi Kalimantan Timur* (Samarinda: BKSDA Kalimantan Timur, 2011).

for those areas with irreplaceable ecosystems, that face a high threat level (Rodrigues et.al., 2004). Local government with its authority should seek a strategy to close the gap in the conservation management system to ensure environmental sustainability.

B. Collaborative management of conservation areas

The Kayan Mentarang National Park is the first conservation area in Indonesia with a collaborative management approach.¹⁸⁴ The Kayan Mentarang National Park (TNKM) was designated as a collaborative management conservation area through the Ministry of Forestry's Decree No. 1214/Kpts-II/2002. Collaborative management of the Kayan Mentarang National Park is a shared responsibility between the central government, provincial government, local government and the local people (FoMMA). Collaborative decision-making is performed through a decision-making body called *Dewan Penentu Kebijakan* (Policy Making Board/DPK) of TNKM and a management committee called *Badan Pengelola* (Management Agency/BP) of TNKM. This approach was also part of the Ministry of Forestry Decree No. 1214/Kpts-II/2002.

The parties involved in the collaborative management of The Kayan Mentarang National Park have a mutual understanding. They share responsibilities, roles and benefits gained from the existence of the TNKM. In other words, responsibilities and roles from all parties are the main pillars of conservation activities.

Collaboration in managing The Kayan Mentarang National Park is partially in principle. The authority still sits with the central government under the Kayan National Park Agency of Directorate General of Natural Resources and Ecosystem Conservation, Ministry of Environment and Forestry. Local government and other elements of local communities are only involved in the collaborative aspects.

Collaboration is a potential mechanism that is required in the management of conservation areas. The approach allows participation from different stakeholders and provides opportunities to manage conflicts of interests between stakeholders. This is supported by the verdict of Indonesian Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 on Customary Forests. The verdict formally acknowledges that the customary forest is owned by the indigenous

community, and not the state.¹⁸⁵ As a consequence, there will be cases where conservation areas overlap with customary forests. In those cases, collaborative management approaches involving stakeholders for customary forests are the only way to maintain the conservation area's integrity. Therefore, it is important to fully understand the concept of collaboration. Theoretically, there are three criteria in the concept of full collaboration. They include authority sharing, responsibility sharing and profit sharing.¹⁸⁶ The criteria serve as parts of power sharing as the main factor in the implementation of collaborative conservation management. Within the Indonesian legal system, the authority to manage a conservation area is a mandate that resides with the state and therefore it is hard for it to be shared. Responsibility sharing is the character that is highlighted in the Ministry of Forestry Regulation No. P.19/Menhut-II/2004 on the Collaboration in Managing Nature

Conservation Area and Nature Reserve Area. However, the regulation does not say anything about profit-sharing of earnings resulting from collaborative conservation management. This is the reason why external parties are reluctant to collaborate in conservation management, since they have few incentives to do so. Revenue or profit, for instance, would be a powerful incentive. In addition, the structure of the conservation management agency is still positioned as an authoritative mandate, and not as a technical implementing agency for conservation management affairs.

C. Conservation area network

The number and amount of protected areas keeps increasing from year to year along with the mounting global commitment towards biodiversity conservation, which aim to achieve the adequate level of representation and number of protected conservation area networks.¹⁸⁷ However, there are still many species, ecosystems, and

184 Grazia Borrini-Feyerabend dkk., *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004) page 284.

185 Taufik Tri Hermawan dkk., *Conservation Area Management* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), page 40.

186 Grazia Borrini-Feyerabend dkk., *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004).

187 B. Bertzky dkk., *Protected Planet Report 2012: Tracking Progress Toward Global Targets For Protected Areas* (Gland: IUCN and UNEP-WCMC, 2012) ; Taufik Tri Hermawan, *The Protected Area in the Fulfillment Gaps of Conservation Area in Banyuwangi Distric, Province of East Java: Dissertation* (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014).

ecological processes that yet to be protected within a protected area.¹⁸⁸ This unprotected species, ecosystem, and ecological process provide an indication of gaps within the conservation area. Dudley and Parish (2006) differentiate the gaps of needs for protected area system into three groups, namely (1) representation gap; (2) ecological gap; and (3) management gap. The first two gaps relate to the reserve design.

The representation gap refers to the scale of the conservation area's protection systems towards the existing species and ecosystems.¹⁸⁹

A species is considered protected if its geographical distribution area overlaps with the protected area. A global study on the geographical distribution of three major groups of animals (i.e. mammals, amphibian and birds) demonstrated that 12% of the 11,633 species in that study were not protected within a conservation area.¹⁹⁰ Similar results were obtained in the ecosystems' representation. Just 2% of biome is protected in the dry tropical forest ecosystem in Mexico, the Mediterranean habitat in Chile and the savannah in South Africa.¹⁹¹ There has been some analysis of representation gaps within a conservation area in some more specific regions.¹⁹²

Ecological gaps occur when a species has been a part of a conservation area, but the protection requirements of this species are not yet adequate. If there are areas or resources outside the protected area but required by that species, they can also be called ecological gaps. This situation poses a risk to the sustainability of the species within that conservation area, since it would not have adequate protection when the species migrates beyond the conservation area's boundary.¹⁹³

From representation gap and ecological gaps, it is understood that the existing conservation area, both government-managed conservation areas or other

conservation areas, are still experiencing connectivity issues. The distribution of conservation areas creates fragmentation and isolation among them. Land conversion due to development activities may also result in fragmentation.

This is the so-called management gap. The fragmented system reduces natural support towards the ecological function and sustainability of conservation areas as a support system. This fragmentation and isolation could be resolved through a conservation area network¹⁹⁴, with core areas with a high level of biodiversity and connected by corridors.¹⁹⁵

188 G.V.N. Powell dkk., Assessing Representativeness of Protected Natural Areas in Costa Rica For Conserving Biodiversity: A Preliminary Gap Analysis (Environmental Conservation, 38 : (3), 2000), page 303 - 311; A.S.L. Rodrigues dkk., . Global Gap Analysis: Towards A Representative Network of Protected Areas (Washington DC : Conservation International ,2003); M.T. Brooks dkk., Coverage Provided by the Global Protected-Area System: Is it Enough? (BioScience : 54, 2004), page 12 -17; A.S.L. Rodrigues dkk., Global Gap Analysis: Priority Regions for Expanding the Global Protected Area Network (BioScience : 54(12), 2004), page 1092 - 1100; P. Plischoff dan Fuentes-Castillo, Representativeness of Terrestrial Ecosystem Protected Area System in Chile (Environmental Conservation : 38 (3), 2011) page 303 – 311 ; Taufik Tri Hermawan, The Protected Area in the Fulfillment Gaps of Conservation Area in Banyuwangi District, Province of East Java: Dissertation (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014).

189 Taufik Tri Hermawan, The Protected Area in the Fulfillment Gaps of Conservation Area in Banyuwangi District, Province of East Java: Dissertation (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) page 37.

190 A.S.L. Rodrigues et.al, . Global Gap Analysis: Towards A Representative Network of Protected Areas (Washington DC : Conservation International ,2003); A.S.L. Rodrigues dkk., Global Gap Analysis: Priority Regions for Expanding the Global Protected Area Network (BioScience : 54(12), 2004), page 1092 - 1100.

191 M.T. Brooks dkk., Coverage Provided by the Global Protected-Area System: Is it Enough? (BioScience : 54, 2004), page 12 -17.

192 J.A. Awimbo dkk., An Evaluation of Representativeness for Nature Conservation, Hokitika Ecological District, New Zealand (Biological Conservation : 75, 1996), hlm. 177 – 186 ; G.V.N. Powell dkk., Assessing Representativeness Of Protected Natural Areas in Costa Rica For Conserving Biodiversity: A Preliminary Gap Analysis (Biological Conservation : 93, 2000), hlm. 35 – 41. ; D. Armenteras dkk., Andean Forest Fragmentation And The Representativeness of Protected Natural Areas in The Eastern Andes, Columbia (Biological Conservation : 113, 2003), page 245 – 256 ; T.E.E. Oldfield dkk., A Gap Analysis of Terrestrial Protected Areas in England and Its Implications for Conservation Policy (Biological Conservation: 120, 2004), page 307 – 313 ; P. Plischoff dan Fuentes-Castillo, Representativeness Of Terrestrial Ecosystem In Chile's Protected Area System (Environmental Conservation : 38 (3), 2011) page 303 – 311.

193 Taufik Tri Hermawan, The Protected Area in the Fulfillment Gaps of Conservation Area in Banyuwangi Distric, Province of East Java: Dissertation (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014), page 122

194 Taufik Tri Hermawan dkk., Conservation Area Management (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 25 - 26

195 M. Turbidity dan G.O. Riain, Preliminary study of the Needs Associated with a National Ecological Network (Wexford: Environmental Protection Agency, 2006) page 1-3.

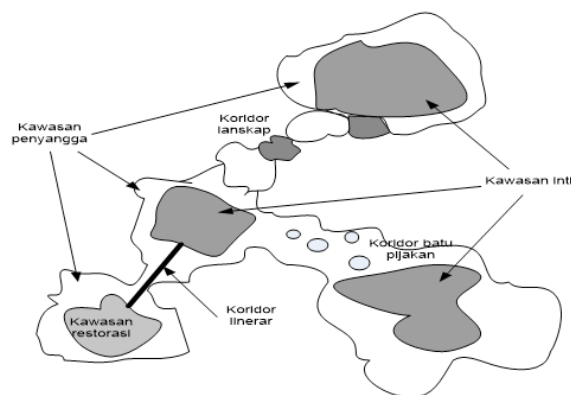


Figure 1. Conservation area network (Source: Turbidy and Riain, 2006)

The need for interaction among the conservation area network opens up relations and interaction that then creates interdependency in order to maintain conservation areas' function as a life support system. This should help connect privately-managed conservation areas to community-owned conservation areas and so on, so they can all be interconnected in one integrated conservation system.

D. Capacity of Conservation Area Management Institutions

One of the obstacles to expanding conservation areas relates to the state's management capability and people's willingness to transfer their land and its management to the state. Some of these areas that require protection are

situated in places with a variety of land use, land rights and land ownership issues, including those that are under the management of non-governmental entities. The ownership and entitlement of the owner of land that will become a conservation area may disappear entirely.

A more moderate option is to include the potential biodiversity conservation areas into a protected area network. As part of the network, the areas have to be able to support and sustain the existing biodiversity into conservation or protected area that serve as the core of the network. Protected areas that benefit from biodiversity conservation must be appreciated and recognized for closing the gap of the existing conservation area, regardless of who manages it.

Referencing Dudley and Parish (2006) again, Management gaps question the ability of a conservation area regime to guarantee the preservation of a species or ecosystem within a managed area.¹⁹⁶ The incapability of a conservation area regime will turn the conservation area into either a paper park (which has the legal formal acknowledgment on paper but does not serve its purpose as a conservation area) or an empty park (conservation area that does not serve any function in conservation activities).

Considering the centralistic paradigm of conservation in Indonesia, conservation area management regimes are challenged to build cooperation with the local government to create conservation area networks. Local government should have a role in this case.

In relation to involving the local government in the process, Hermawan (2014) defined the concept through the provisions in Law No. 26/2007 on Spatial Planning (Law No. 26/2007). Local government has the authority to manage, organize and control spatial planning in their respective areas, even though it has no authority to manage the conservation area. The authority

of the district government in spatial planning includes the right for stipulating, managing utilization and controlling the protected area utilization. Law No. 26/2007 defines protected areas as an area that is dedicated mainly to protecting the environment preservation including natural and artificial resources (Article I paragraph 21). The definition of a protected area used in the Law No. 26/2007 is more general than the definition of a conservation area. Conservation area is a category within a number of protected areas. A conservation area is limited to the forests that are managed by the state with the purpose to conserve biodiversity, while protected areas can be located outside the state-owned forest area and can be managed by non-government parties. Furthermore, the term 'private protected areas' refers to conservation areas that are outside of the state's land and are not managed by the central government. Therefore they may be protected areas that are managed by the local government, community conserved areas and private protected areas managed by individuals or business entities. The existence of protected areas outside state-owned forests, if using the correct method, will strengthen the linkage between

¹⁹⁶ Taufik Tri Hermawan, The Protected Area in the Fullfilment Gaps of Conservation Area in Banyuwangi Distic, Province of East Java: Dissertation (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) page 115-128.

conservation areas both as straight corridors, stepping stone corridors, and landscape corridor along with their buffer zones.

Hermawan (2014) further explains the mechanisms to increase biodiversity conservation function within private protected areas. The illustration was presented as follows:

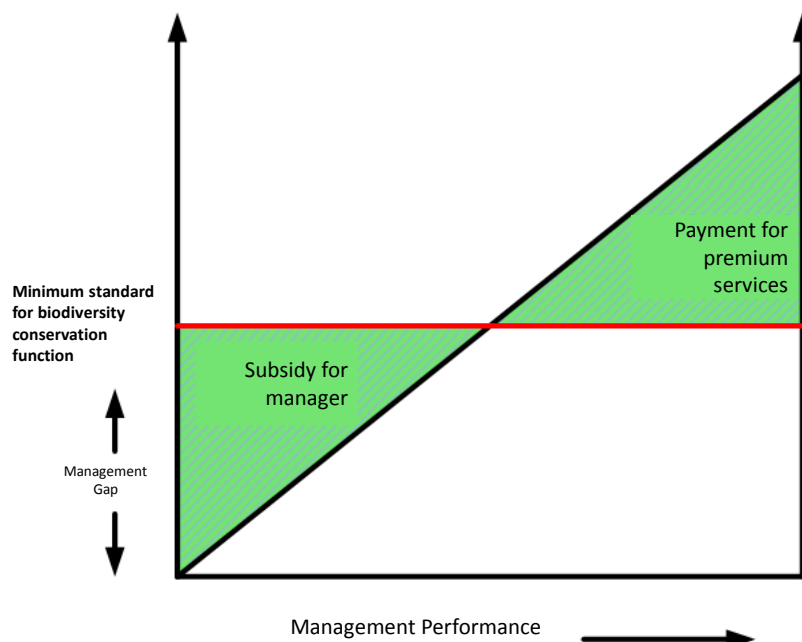


Figure 2. The mechanism to expand biodiversity conservation in private protected area. (Hermawan, 2014)

Figure 2 shows that a minimum standard for biodiversity conservation must be set out by the government as a reference for a private protected area. When the minimum standard is yet to be achieved, the central government or the local government should provide subsidy to the manager

of private protected area for their immediate achievement of the standard. The subsidy can be in the form of technical assistance, mentoring or capacity building in managing protected areas. When the owner of the privately-owned conservation area has performed beyond the minimum standards,

then there will be opportunities for the manager to receive payment for their performance.

The managers of these private protected areas may be getting incentives from either the government or other parties for good performance. For example, a well-managed private protected area may produce a new tourism area. The manager of a private protected area should be in a position to receive the benefits of such additional environmental services. Acknowledging the private protected areas and the opportunities to combine them with the conservation area systems will increase the effectiveness of biodiversity conservation efforts in Indonesia in the form of conservation area network.¹⁹⁷

To enhance the acknowledgment of these private protected areas within the conservation area network and increasing the management effectiveness achievement, a coordination system is required within the conservation area network itself.

However, this does not require a new organization structure to be established. This coordination function can be implemented through The Natural Resources Conservation Agency (*Badan Konservasi Sumber Daya Alam/ BKSDA*), an organization that has the experience to organize biodiversity conservation within or outside conservation areas. With additional capacity building, the organization can take the role as the leading sector that organizes the relevant stakeholders to develop a conservation minimum service standard that serves as benchmark and parameter of effectiveness for the management of a conservation area networks. In addition, the BKSDA can also be a representative to help groups liaise with the state government as the main authority in the management of conservation areas.

¹⁹⁷ Taufik Tri Hermawan, *The Role of Private Protected Area in Closing the Conservation Area Gap in Banyuwangi District, East Java Province* : Dissertation (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) page 167.

III. CONCLUSION

Conservation area management in Indonesia is a dynamic process. There were times when conservation areas were untapped and neglected, amidst the hustle and bustle of development activities that were based on various economic interests. Those times were the 'golden era' for conservation areas, where conservation areas lay undisturbed and received no priority in overall development programming. Time had stopped in conservation areas, while development raged on elsewhere.

This has now changed and environmental issues started to rise as industrialization spread across the country, contributing to a declining quality in the environment. The quest for better opportunity has shifted industry practitioners to conservation areas as a 'safe haven' that they then disturb with the arrival of their industry.

Raising awareness of these environmental issues should be promoted. The conservation areas are not empty spaces without mindfulness and the rights of others. Ecological and social relations that are dormant in the conservation areas need to be promoted, without neglecting the fact that they are all operating within one system. Relations, interaction and interdependency are the key that conservation areas are not something that can be put aside and forgotten or used as a reason for all generations to avoid responsibility, or to be left unattended in other dimensions. However, the existence of conservation area should become a reminder that the system should always be interconnected.

PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI DI INDONESIA: PEMBELAJARAN DAN TANTANGAN KE DEPAN

Taufik Tri Hermawan¹⁹⁸ & M. Danang Anggoro¹⁹⁹

Abstrak

Kawasan konservasi merupakan modal besar bagi bangsa Indonesia, posisinya strategis sebagai penyimpan kekayaan keanekaragaman hayati dunia. Fungsi kawasan konservasi adalah kawasan yang tidak boleh dilupakan sebagai sistem penyangga kehidupan yang harus terjaga sepanjang kehidupan manusia. Sistem penyangga kehidupan adalah konsep luas dan saling terkait: pengelolaan kawasan konservasi merupakan hal yang sangat penting.

Menelaah dinamika pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia, menunjukkan bahwa masih ditemukan kesenjangan baik kesenjangan keterwakilan, kesenjangan ekologis dan kesenjangan pengelolaan. Fokus kawasan konservasi masih bertumpu pada kawasan konservasi yang dikelola oleh pemerintah. Keberlanjutan fungsi sebagai sistem penyangga kehidupan tidak dapat tertumpu sekedar pada fragmen-fragmen kawasan yang terpisah; fungsi tersebut dapat bekerja ketika kawasan konservasi terhubung sebagai suatu sistem.

Keterhubungan sebagai suatu sistem dalam pengelolaan kawasan konservasi menemui beberapa tantangan yaitu desentralisasi, pengelolaan kolaboratif kawasan konservasi, jejaring kawasan konservasi dan kapasitas pengelola kawasan konservasi.

Kata kunci: konservasi, keanekaragaman hayati, ekologis

¹⁹⁸ Staf Pengajar Fakultas Kehutanan UGM

¹⁹⁹ Mahasiswa S-3 Program Studi Ilmu Kehutanan UGM dan staf Balai KSDA Kalimantan Timur

I. PENDAHULUAN

Perlindungan suatu wilayah atau kawasan merupakan gagasan yang sudah sangat lama menjadi pemikiran manusia, bahkan dapat dikatakan setara peradaban manusia. Kisah bahtera nabi Nuh AS (*Noah's Ark*), dikatakan oleh sebagian pihak sebagai catatan gagasan permulaan mengenai perlindungan kawasan²⁰⁰ menjadi inspirasi perlunya upaya mencadangkan sebagian sumber daya alam (SDA) untuk keberlanjutan kehidupan dan diwariskan ke generasi yang akan datang.²⁰¹

Hampir sebagian besar negara-negara di dunia memiliki kawasan yang dilindungi. Pengelolaan kawasan dilindungi ini dilakukan baik secara formal oleh negara sebagai bagian dari sistem hukum maupun non formal sebagai inisiatif masyarakat mengadaptasi kondisi lingkungan hidup maupun kepercayaannya.

Meskipun disepakati secara global mengenai perlu adanya suatu kawasan yang dilindungi, istilah terkait dengan kawasan

dilindungi ternyata sangatlah banyak. Guthridge-Gould (2010), menemukan lebih dari 1.388 istilah yang berkaitan dengan kawasan dilindungi di seluruh dunia. Sehingga lebih lanjut dijelaskan, bahwa agar seluruh dunia memiliki pemahaman yang sama, maka pada tahun 1994, *International Union for Conservation of Nature IUCN*) menetapkan pengertian kawasan dilindungi sebagai sebuah wilayah daratan dan/atau perairan yang ditetapkan untuk perlindungan dan pengawetan keragaman hayati dan sumber daya alam serta budaya yang terkait, serta dikelola secara legal atau efektif.

Pengertian kawasan dilindungi yang dikeluarkan oleh IUCN diatas²⁰², mempertegas pengertian dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati (*Convention on Biodiversity*) yang memberikan pengertian kawasan dilindungi sebagai kawasan geografis yang dirancang atau diatur dan dikelola untuk mencapai tujuan konservasi tertentu.²⁰³ Dari irisan kedua pengertian tersebut diatas, dapat ditarik esensi sebuah kawasan dilindungi sebagai berikut :

1. berbasis ruang atau wilayah tertentu
2. bertujuan untuk konservasi keanekaragaman hayati
3. membutuhkan suatu pengelolaan, dan
4. ada otoritas pengelola untuk menjamin penyelenggaraan upaya konservasi

Di Indonesia, istilah kawasan dilindungi dan kawasan konservasi sering dipertukarkan, meskipun secara teknis kedua istilah itu memiliki turunan dengan berbagai pengertian yang berbeda. Hermawan (2014) menjelaskan mengacu pada Wiryo (2003), bahwa terdapat beberapa istilah berbeda yang merujuk ke kawasan dilindungi pada berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Selama ini istilah kawasan konservasi banyak dipergunakan sebagai padanan kata dari kawasan dilindungi bahkan untuk kepentingan resmi.²⁰⁴ UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan

Ekosistemnya (UU No. 5/1990), menyebut kawasan dilindungi dengan istilah KSA (Kawasan Suaka Alam) dan KPA (Kawasan Pelestarian Alam).

Istilah kawasan konservasi secara resmi baru dipergunakan dalam Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (Dirjen PHPA) No. 129 tahun 1996 tentang Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, Taman Buru dan Hutan Lindung. Surat Keputusan Direktur Jenderal tersebut kawasan hutan lindung termasuk dalam kawasan konservasi, namun UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan kembali memisahkan hutan lindung dari hutan konservasi. Pemisahan hutan lindung ini dilatar belakangi oleh keinginan untuk memfokuskan tujuan pengelolaan kawasan konservasi. Tujuan pengelolaan hutan konservasi berfokus pada upaya konservasi keanekaragaman hayati, sementara tujuan hutan lindung terutama untuk konservasi tanah dan air.²⁰⁵

200 R.B.Primarck, *A Primer of Conservation Biology* (Oxford: Sinauer Associates, 1993); M. Indrawan dkk., *Biologi Konservasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007)

201 Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 2.

202 Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 6.

203 N. Dudley, *Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories* (Gland: IUCN, 2008).

204 Bapenas-Ministry of Forestry, *Policy toward Protected Areas in Indonesia: Final Report* (Jakarta: Natural Resource Management Project, 1994) ; Senang Sembiring dkk., *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peranserta Masyarakat* (Jakarta: ICEL-NRMP USAID, 1999) ; Wiryo, *Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia* (Bogor : CIFOR, 2003), hlm 1 - 6 ; Brockhaus dkk., *An Overview Of Forest And Land Allocation Policies In Indonesia: Is The Current Framework Sufficient To Meet The Need Of REED+?* (*Forest Policy and Economics* : 18, 2012), hlm 30 - 37 ; Partono, *Peluang Keterlibatan Swasta Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi* : Makalah dalam FGD *Kajian Privatisasi Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta: UGM , 2011).

205 Wiryo, *Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia* (Bogor : CIFOR, 2003), hlm 1 - 6

Dalam pemahaman yang umum istilah kawasan konservasi lebih populer dan sering digunakan karena dalam peraturan perundang-undangan menggunakan istilah tersebut secara formal. Seringkali istilah tersebut diafiliasikan sebagai kawasan konservasi yang dikelola oleh pemerintah. Beberapa inisiatif pengelolaan kawasan konservasi privat, kadangkala menggunakan istilah areal konservasi atau areal lindung, meskipun pada prinsipnya sama-sama mengelola suatu kawasan dengan tujuan konservasi. Di tingkat masyarakat sendiri juga banyak istilah yang digunakan untuk menyebut kawasan dilindungi, yang biasanya berkaitan dengan kawasan-kawasan yang dikeramatkan (*sacred place*), kawasan yang terhubung dengan sumber mata air atau kawasan hutan tutupan sebagai penyimpan plasma nutfah.

Untuk merangkum berbagai istilah yang digunakan tersebut sebelumnya, dalam tulisan ini, dengan tetap memahami bahwa istilah kawasan lindung dan kawasan konservasi seringkali dipertukarkan maka istilah kawasan konservasi digunakan lebih luas meliputi kawasan konservasi yang dikelola oleh pemerintah maupun kawasan bertujuan

konservasi keanekaragaman hayati yang dikelola non-pemerintah.

I. PEMBAHASAN

Pengelolaan dan Tata Kelola Kawasan Konservasi di Indonesia

Pengelolaan atau penyelenggaraan kawasan konservasi merupakan suatu upaya untuk meraih tujuan penetapan suatu kawasan konservasi dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki dan/atau yang dapat dimanfaatkan dengan berbagai macam kegiatan yang direncanakan.²⁰⁶ Esensi dari pengelolaan sendiri adalah tata kelola.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa tata kelola merupakan interaksi antara struktur, proses dan tradisi yang menentukan bagaimana suatu kuasa dan tanggung jawab dilaksanakan, bagaimana sebuah keputusan dibuat, dan bagaimana para pihak lain merespons. Untuk menjelaskan tata kelola kawasan konservasi yang baik, menguraikan lima (5) prinsip sebagai berikut:²⁰⁷

1. Legitimasi dan aspirasi berorientasi konsensus oleh seluruh pihak yang bersangkutan

dalam proses pengambilan keputusan.

2. Akuntabilitas pembuat keputusan bertanggungjawab terhadap publik dan alur informasinya bersifat transparan.
3. Pengelola harus memiliki kecakapan untuk bersikap responsif, efektif dan efisien dalam pengelolaan suatu kawasan.
4. Keadilan dalam pengelolaan yang melingkupi pula persamaan hak antara pria dan wanita dan didukung dengan kerangka legal.
5. Tujuan pengelolaan yang memiliki sebuah visi strategis untuk jangka waktu yang panjang serta merangkul kompleksitas sejarah, sosial dan budaya.

Mengacu pada tata kelola kawasan konservasi, Komisi Kawasan Konservasi Dunia (*World Commission for Protected Areas*) membagi kawasan konservasi menjadi empat (4) tipe sebagai berikut:

A. Kawasan konservasi yang dikelola pemerintah (*state based protected areas*)

Kawasan konservasi yang dikelola pemerintah merupakan kawasan konservasi dengan pengakuan legal formal yang memadai dengan terminologi sebagai kawasan hutan baik yang berada di daratan maupun di perairan. Kawasan ini dikelola

oleh lembaga pemerintahan formal. Seluruh kawasan konservasi formal di Indonesia dikelola oleh pemerintah, dimana sebagian besar dikelola oleh pemerintah pusat, dan sebagian lagi berupa Taman Hutan Raya dilimpahkan pengelolaannya melalui tugas perbantuan kepada pemerintah daerah.

Dalam pemahaman mengenai kawasan konservasi di Indonesia, berdasarkan UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya, konsep kawasan konservasi dikenali dalam 2 (dua) bentuk yaitu Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA). Kawasan Suaka Alam terdiri dari Cagar Alam dan Suaka Margasatwa, sedangkan Kawasan Pelestarian Alam terdiri dari Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam.

Kawasan suaka alam berfungsi sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan, dan pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan atau satwa beserta ekosistemnya. Cagar alam merupakan kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami. Pengertian cagar alam mengandung arti bahwa kawasan ini dicagarkan untuk melihat proses ekologis berlangsung secara alami, sehingga

206 Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 35.

207 Graham dkk., 2003 dalam Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 36.

campur tangan manusia dalam bentuk apapun dilarang, kecuali pengamanan dan penelitian untuk mengamati proses tersebut. Ada pun suaka margasatwa merupakan kawasan suaka alam yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan atau keunikan jenis satwa yang untuk kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan habitat. Pengelolaan kawasan suaka margasatwa bertujuan untuk melindungi satu atau lebih jenis satwa tertentu, dan untuk itu diperkenankan adanya pembinaan habitat seperti pembuatan *waterhole*, mineralisasi, introduksi spesies, hingga *re-stocking* untuk menjaga kelestarian populasi spesies tersebut.²⁰⁸

Pada kawasan pelestarian alam selain kedua fungsi konservasi keanekaragaman hayati pada kawasan suaka alam, juga ditambahkan fungsi ke-3 yaitu fungsi untuk pemanfaatan sumberdaya hayati dan ekosistemnya secara berkelanjutan atau lestari. Kawasan pelestarian alam terdiri dari taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam. Taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk keperluan penelitian, ilmu pengetahuan,

pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi. Adanya sistem zonasi dalam taman nasional menyebabkan kawasan ini dapat dikelola dengan berbagai tujuan menyesuaikan dengan zonasi yang ada. Ada pun taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam dengan tujuan untuk koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami dan buatan, jenis asli atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi. Berbeda dengan kawasan taman nasional, derajat kealamian pada taman hutan raya lebih rendah. Kawasan taman hutan raya banyak yang dimanfaatkan menjadi kebun koleksi tumbuhan baik asli maupun tidak asli. Kawasan taman hutan raya juga merupakan satu-satunya kawasan konservasi yang dikelola oleh pemerintah daerah. Taman hutan raya yang berada dalam satu wilayah kabupaten dikelola oleh pemerintah kabupaten, sedangkan yang kawasannya mencakup lintas kabupaten dikelola oleh pemerintah propinsi. Taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam dengan tujuan utama bagi kepentingan pariwisata dan rekreasi alam. Taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai kawasan wisata berburu. Meskipun nuansa

pemanfaatan pada taman wisata alam dan taman buru sangat kental, namun sebagai kawasan konservasi pemanfaatan pada kedua fungsi kawasan ini harus dilakukan secara berkelanjutan tanpa meninggalkan fungsi perlindungan dan pengawetan.²⁰⁹

Kedua definisi tersebut mempunyai garis besar sama mengenai fungsi pokok kawasan konservasi yaitu sebagai sistem penyangga kehidupan. Sistem penyangga kehidupan ini merupakan konsep yang sangat luas dan saling berkaitan.

Lembaga pengelola kawasan konservasi dalam bentuk Taman Nasional adalah Balai Taman Nasional/Balai Besar Taman Nasional, sedangkan Cagar Alam, Suaka Margasatwa dan Taman Wisata Alam dikelola oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam/Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam.

Taman Hutan Raya kewenangan pengelolaannya diperbantukan kepada pemerintah daerah biasanya dikelola oleh Balai Taman Hutan Raya atau Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Taman Hutan Raya.

B. Kawasan konservasi yang dikelola oleh masyarakat (*community conserved areas*)

Kawasan konservasi yang dikelola masyarakat sebagai ekosistem alami atau tidak alami yang memiliki nilai penting keanekaragaman hayati, jasa lingkungan dan budaya dan dikelola secara sukarela oleh masyarakat adat atau masyarakat setempat melalui pranata setempat.²¹⁰

Kawasan konservasi yang dikelola masyarakat dan berada di dalam wilayah hutan adat, saat ini telah mendapatkan pengakuan formal untuk tidak termasuk sebagai hutan negara dan dapat dikelola oleh masyarakat dengan tidak merubah fungsinya. Pengelolaan hutan adat lebih cenderung informal melalui lembaga adat atau kelompok adat, meskipun beberapa kelompok adat telah mendapatkan pengakuan formal.

Pengakuan ini merupakan salah satu langkah maju pemerintahan di Indonesia, tidak hanya dari sisi peran masyarakat adat dalam pengelolaan hutan, tetapi juga pengakuan peran praktik konservasi masyarakat dalam sistem konservasi formal.

208 Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) hal 29

209 Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014).

210 Grazia Borrini-Feyerabend dkk., *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004).

C. Kawasan konservasi yang dikelola oleh individu atau badan usaha (*private protected areas*)

Kawasan konservasi yang dikelola oleh individu atau badan usaha disebut juga sebagai kawasan konservasi partikelir. Hermawan dkk. (2014) mengambil salah satu definisi kawasan konservasi partikelir dari Langholz dan Lassoie (2001) sebagai kawasan milik dengan luasan lebih dari 20 hektar yang mayoritas wilayahnya dikelola dan dibiarkan alami. Sedangkan Kongres Taman Nasional sedunia ke-5 juga memberikan pengertian kawasan konservasi partikelir sebagai suatu hamparan lahan dengan luas bervariasi yang dimiliki atau disewa perorangan, kelompok masyarakat, perusahaan atau ornop, dikelola dan dilindungi untuk konservasi keanekaragaman hayati, baik diakui maupun tidak diakui oleh pemerintah.

Menarik dari kedua pengertian diatas, pengelolaan kawasan konservasi partikelir merupakan aktivitas *voluntary*, yang sangat tergantung oleh karakter dan nilai perorangan atau badan usaha sebagai pemegang hak atas lahan. Bahkan aktivitas tersebut boleh dikatakan merupakan bentuk ekstrem dan elitis dari partisipasi

dalam pengelolaan kawasan konservasi.

Sebagai kegiatan konservasi, kawasan konservasi partikelir tetap memiliki fungsi ekologis yang sama dengan kawasan konservasi *mainstream* meskipun status dan pengelolaannya cenderung informal.

D. Kawasan konservasi yang dikelola secara kolaboratif (*collaborative management of protected areas*)

Pengertian konsep kolaborasi pengelolaan adalah suatu kondisi dimana 2 (dua) atau lebih *stakeholder/* aktor sosial bernegosiasi, memperjelas dan memberikan garansi diantara mereka serta membagi secara adil mengenai fungsi pengelolaan, hak dan tanggungjawab dari suatu daerah teritori atau sumber daya alam tertentu yang diberi mandat untuk dikelola.²¹¹ Mandat pengelolaan dan pengembangan kemitraan melalui kelembagaan dengan berbagai pihak kepentingan/*stakeholder* (terutama masyarakat adat/penduduk lokal dan pengguna sumber daya alam setempat) tersebut haruslah dikembangkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan hukum.

Kawasan konservasi yang dikelola secara kolaboratif menurut WCPA, dapat dikategorisasikan menjadi tiga (3) bentuk yakni pengelolaan lintas batas, pengelolaan kolaboratif dan pengelolaan bersama. Pengelolaan lintas batas mengharuskan pengelolaan harus dilakukan kolaboratif karena kawasan mencakup lingkup geopolitik yang berbeda, sehingga memerlukan pengelola yang mengkolaborasikan representasi perbedaan wilayah geopolitik. Perbedaan antara pengelolaan kolaboratif dan pengelolaan bersama adalah pada ada tidaknya representasi antar unsur yang berkolaborasi dalam lembaga pengelola. Dalam pengelolaan bersama masing-masing unsur harus terwakili dalam lembaga pengelola.

Pembelajaran dan Tantangan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia

Luasan kawasan konservasi di Indonesia didominasi berada pada kawasan hutan negara dan dikelola oleh pemerintah. Watak pengelolaan oleh pemerintah yang birokratis ini membawa tantangan tersendiri, terutama bagi kawasan-kawasan konservasi yang dikelola pihak non-pemerintah. Beberapa fokus tantangan dalam pengelolaan kawasan konservasi, sebagai berikut:

A. Desentralisasi

Desentralisasi diadopsi dalam sistem pemerintahan Indonesia melalui UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah - yang diperbarui dengan UU No. 32/2004 - mensyaratkan pelimpahan kewenangan pada sebagian aspek tata kelola pemerintahan. Dalam sistem desentralisasi tersebut, peranan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan sumberdaya alam di wilayahnya semakin kuat (Barr dkk., 2006). Pemerintah kabupaten berwenang mengelola sumberdaya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan (Barr dkk., 2006; Hariyanto dan Tukidi, 2007; Subarudi dan Dwiprabowo, 2007). Pembaharuan berikutnya terhadap konsep desentralisasi adalah melalui UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pembaharuan tersebut, pemerintah daerah diikutsertakan dalam penentuan daerah khusus termasuk didalamnya kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi, kawasan cagar alam dan lain-lain. Selain itu terdapat pergeseran kewenangan pengelolaan kawasan hutan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.

Pergeseran paradigma pemerintahan menjadi terdesentralisasi sebenarnya tidak banyak merubah paradigma pengelolaan konservasi baik di dalam maupun di luar kawasan

211 GraziaBorrini-Feyerabend dkk., . *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004)

konservasi, dimana pengelolaannya yang tetap sentralistik. Pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia, sejak awal dibentuknya kawasan konservasi di masa kolonial merupakan domain negara. Bahkan sampai saat ini di era reformasi dan otonomi daerah, kawasan konservasi merupakan kewenangan pusat dan tidak didesentralisasikan. Keberadaan kawasan konservasi di daerah mengundang berbagai benturan kepentingan karena kawasan-kawasan konservasi tersebut dikelola oleh suatu satuan kerja pusat yang bertanggung jawab langsung kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan sama sekali tidak mempunyai hubungan struktural dan pertanggungjawaban dengan perangkat birokrasi di daerah kecuali hanya untuk koordinasi.

Pemisahan antara eksistensi masyarakat dan eksistensi kawasan konservasi ini menyebabkan konflik masyarakat dan kawasan konservasi yang dikelola pemerintah ketika berbagai bentuk aktivitas masyarakat di dalam kawasan yang dianggap *illegal*. Masyarakat setempat enggan berpartisipasi dalam pengelolaan

kawasan konservasi karena takut cara hidup tradisional mereka akan terancam. Dengan demikian, kawasan-kawasan konservasi menjadi zona terisolir tanpa dukungan masyarakat setempat dan para pihak yang lain termasuk pemerintah daerah.²¹²

Jika mengingat fungsi kawasan konservasi yang sangat penting dalam upaya konservasi keanekaragaman hayati maka tanggung jawab pemerintah daerah memelihara kelestarian lingkungan di daerah masing-masing akan terkendala, jika sistem kawasan konservasi yang ada tidak mencukupi. Keberadaan habitat spesies dan ekosistem di luar kawasan konservasi seharusnya diikuti dengan penambahan kawasan konservasi baru, terutama pada wilayah-wilayah yang ekosistemnya tidak tergantikan (*irreplaceable*) dan menghadapi ancaman yang tinggi (Rodrigues dkk., 2004). Pemerintah daerah dengan kewenangan yang dimilikinya perlu mencari strategi untuk mengisi kesenjangan dalam sistem kawasan konservasi agar kelestarian lingkungan di wilayahnya terjaga.

B. Pengelolaan Kolaboratif Kawasan Konservasi

Kawasan konservasi di Indonesia yang pertama kali mengusung pengelolaan kolaboratif adalah TN Kayan Mentarang.²¹³ Taman Nasional Kayan Mentarang (TNKM) ditetapkan untuk dikelola secara kolaboratif oleh Menteri Kehutanan melalui SK nomor 1214/Kpts-II/2002. Pengelolaan kolaboratif TNKM diselenggarakan bersama antara pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah daerah dan masyarakat (FoMMA). Penerapan kolaboratif itu diterapkan melalui kelembagaan Dewan Penentu Kebijakan (DPK) TNKM dan Badan Pengelola (BP) TNKM, hal ini juga dituangkan dalam SK Menteri Kehutanan nomor 1215/Kpts-II/2002.

Berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan kolaboratif TNKM sepaham untuk menerapkan prinsip berbagi tanggung jawab, peran dan manfaat atas keberadaan TNKM. Para pihak dalam pengelolaan TNKM, berbagi tanggung jawab dan peran dan manfaat dari keberadaan TNKM. Dengan kata lain, tanggung jawab dan peran para pihak menjadi pilar utama penyelenggaraan upaya konservasi TNKM.

Kolaborasi dalam pengelolaan Taman Nasional Kayan Mentarang pada hakikatnya bersifat parsial. Kewenangan pengelolaan tetaplah pemerintah pusat melalui struktur pengelola Balai Taman Nasional Kayan Mentarang dibawah Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, pemerintah daerah beserta unsur-unsur masyarakat dilibatkan dalam unsur kolaborasi saja.

Kolaborasi merupakan mekanisme yang memiliki prospek cerah bahkan dibutuhkan untuk diterapkan dalam pengelolaan kawasan konservasi. Selain mampu merangkul banyak pihak, mekanisme kolaborasi juga mampu mengelola konflik kepentingan para pihak. Salah satu pendorong kuat perlunya kolaborasi dalam pengelolaan kawasan konservasi adalah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 35/PUU-X/2012 mengenai hutan adat. Dalam putusan tersebut hutan adat diakui sebagai hutan milik masyarakat dan bukan lagi hutan negara.²¹⁴ Dengan kondisi tersebut, maka kemungkinan terdapat kawasan konservasi yang beririsan dengan hutan adat sangatlah besar

212 BKSDA Kalimantan Timur, Rencana Pengelolaan Jangka Panjang Cagar Alam Teluk Adang Periode 2011 s/d 2030 Kabupaten Paser Propinsi Kalimantan Timur (Samarinda: BKSDA Kalimantan Timur, 2011).

213 GraziaBorrini-Feyerabend dkk., . *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004) hlm 284.

214 Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 40.

sehingga jika kondisi demikian terjadi, satu-satunya cara menjaga keutuhan kawasan konservasi tersebut adalah melalui kolaborasi pengelola kawasan konservasi dengan pemangku hutan adat. Oleh karena itu perlu dipahami konsep kolaborasi secara utuh.

Dalam konsep kolaborasi utuh, secara teoritis terdapat 3 (tiga) kriteria yaitu berbagi kewenangan, berbagi tanggung jawab dan berbagi keuntungan.²¹⁵ Ketiga (3) kriteria tersebut merupakan bagian dari berbagi kekuatan yang menjadi pokok dalam pelaksanaan kolaborasi pengelolaan kawasan konservasi. Dalam sistem hukum di Indonesia, kewenangan pengelolaan kawasan konservasi merupakan karakter yang melekat pada negara berwujud mandat sehingga sulit untuk dibagikan. Berbagi tanggung jawab merupakan karakter yang ditonjolkan pada Peraturan Menteri Kehutanan No. P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam akan tetapi tidak ada pembahasan mengenai berbagi keuntungan yang diperoleh dari

kolaborasi pengelolaan kawasan konservasi. Hal ini yang menjadi titik buntu minimnya ketertarikan dan partisipasi pihak luar terhadap pengelolaan kawasan konservasi karena tidak ada insentif atau moda penggerakannya.

Selain minimnya moda penggerak dalam peraturan pengelolaan kawasan konservasi, kolaborasi juga mendapatkan hambatan dalam keterlibatan para pihak dalam struktur lembaga pengelolaan kawasan konservasi. Hal ini disebabkan struktur lembaga pengelola kawasan konservasi sampai saat ini masih terikat sebagai representasi mandat pemangkuan, bukan hanya sekedar lembaga teknis pelaksana urusan konservasi.

C. Jejaring Kawasan Konservasi

Jumlah dan luasan kawasan dilindungi dari tahun ke tahun terus meningkat seiring meningkatnya komitmen dunia terhadap konservasi keanekaragaman hayati yang mentargetkan pemenuhan keterwakilan dan kecukupan ekologi jejaring kawasan dilindungi.²¹⁶ Namun demikian saat

ini masih banyak spesies, ekosistem dan proses ekologi yang belum terlindungi dalam suatu kawasan dilindungi.²¹⁷

Belum terlindunginya spesies, ekosistem dan proses ekologi yang belum terlindungi dalam suatu kawasan dilindungi menunjukkan adanya kesenjangan dalam kawasan konservasi. Dudley dan Parish (2006) membedakan kesenjangan kebutuhan sistem kawasan dilindungi menjadi tiga kelompok yaitu (1) kesenjangan keterwakilan; (2) kesenjangan ekologis; dan (3) kesenjangan pengelolaan. Dua kesenjangan yang pertama berkaitan dengan rancangan suatu kawasan dilindungi (*reserve design*).

Kesenjangan keterwakilan merujuk pada cakupan perlindungan sistem kawasan dilindungi terhadap jenis-jenis spesies dan ekosistem yang ada.²¹⁸ Suatu species dianggap terlindungi jika wilayah persebarannya beririsan dengan sistem kawasan dilindungi. Kajian pada tingkat global terhadap persebaran tiga (3) takson hewan yaitu mamalia, amphibia dan burung menunjukkan bahwa 12% dari sejumlah 11.633 spesies yang dianalisis belum terlindungi dalam kawasan dilindungi.²¹⁹ Hasil serupa juga terjadi pada keterwakilan ekosistem, beberapa bioma hanya terlindungi kurang dari 2 % seperti pada ekosistem hutan tropis kering di Meksiko, habitat mediteranian di Chili dan padang rumput di Afrika

215 GraziaBorrini-Feyerabend dkk., *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation* (Cambridge: IUCN/WCPA, 2004).

216 B. Bertzky dkk., *Protected Planet Report 2012: Tracking Progress Toward Global Targets For Protected Areas* (Gland: IUCN and UNEP-WCMC, 2012); Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014).

217 G.V.N. Powell dkk., *Assessing Representativeness Of Protected Natural Areas in Costa Rica For Conserving Biodiversity: A Preliminary Gap Analysis* (*Environmental Conservation*, 38 : (3), 2000), hlm 303 - 311; A.S.L. Rodrigues dkk., *Global Gap Analysis: Towards A Representative Network of Protected Areas* (Washington DC : Conservation International ,2003); M.T. Brooks dkk., *Coverage Provided by the Global Protected-Area System: Is it Enough?* (*BioScience* : 54, 2004), hlm 12 -17; A.S.L. Rodrigues dkk., *Global Gap Analysis: Priority Regions for Expanding the Global Protected Area Network* (*BioScience* : 54(12), 2004), hlm 1092 - 1100; P. Plischoff dan Fuentes-Castillo, *Representativeness Of Terrestrial Ecosystem In Chile's Protected Area System* (*Environmental Conservation* : 38 (3), 2011) hlm. 303 – 311 ; Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014).

218 Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) hal 37.

219 A.S.L. Rodrigues dkk., *Global Gap Analysis: Towards A Representative Network of Protected Areas* (Washington DC: Conservation International ,2003); A.S.L. Rodrigues dkk., *Global Gap Analysis: Priority Regions for Expanding the Global Protected Area Network* (*BioScience* : 54(12), 2004), hlm 1092 - 1100.

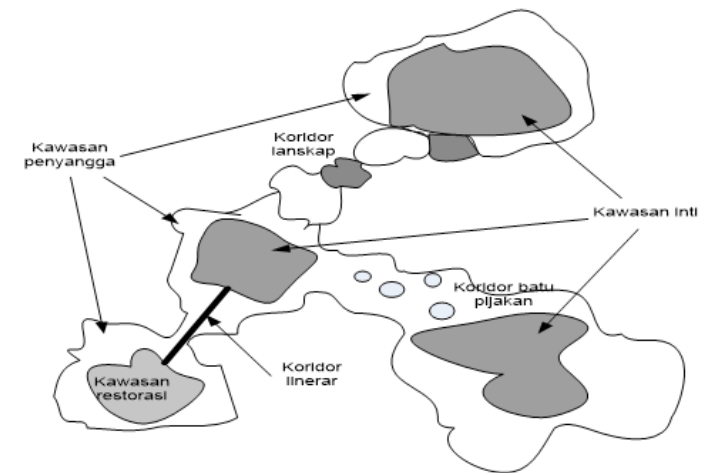
Selatan.²²⁰ Analisis kesenjangan keterwakilan dalam sistem kawasan dilindungi juga dilakukan untuk wilayah-wilayah yang lebih spesifik.²²¹

Kesenjangan berikutnya adalah kesenjangan ekologis, dimana dapat dijelaskan bahwa walaupun suatu spesies telah dimasukkan ke dalam sistem kawasan dilindungi, namun tidak menutup kemungkinan perlindungan ini belum mencukupi kebutuhan dari spesies tersebut. Jika ada wilayah atau sumberdaya di luar kawasan dilindungi namun dibutuhkan oleh spesies tersebut, maka dapat dikatakan bahwa sistem kawasan dilindungi yang ada masih mengalami kesenjangan ekologis. Posisi seperti ini beresiko bagi kelestarian spesies yang ada di dalam kawasan karena seringkali tidak cukup terlindungi pada saat ia berada di luar kawasan konservasi yang sudah ditetapkan.²²²

Melalui kesenjangan keterwakilan maupun kesenjangan ekologis, dapat dipahami bahwa kawasan konservasi yang ada saat ini, baik kawasan konservasi yang dikelola pemerintah maupun kawasan-kawasan konservasi lain masih mempunyai kelemahan dalam hal keterhubungan. Sebaran kawasan konservasi menyebabkan fragmentasi yang dibatasi jarak sehingga menyebabkan isolasi antar kawasan konservasi. Fragmentasi juga terjadi akibat kegiatan pembangunan melalui konversi lahan.

Hal ini disebut dengan kesenjangan Pengelolaan. Sistem alam yang terfragmentasi mengurangi daya dukungnya terhadap keberlanjutan fungsi ekologis kawasan konservasi sebagai sistem penyangga kehidupan. Untuk itu keterisolasian tersebut kawasan konservasi dapat

dijembatani melalui jejaring kawasan konservasi.²²³ Jejaring kawasan konservasi adalah suatu jejaring kawasan yang meliputi kawasan inti yang memiliki nilai keragaman hayati tinggi dan koridor atau batu pijakan yang menghubungkan antar kawasan.²²⁴



Gambar 1. Jejaring Kawasan Konservasi (Sumber : Turbidy dan Riain, 2006)

Kebutuhan pola hubungan sebagai jejaring kawasan konservasi ini membuka relasi, interaksi yang kemudian dapat menciptakan interdependensi antar komponen-komponen lansekap yang tersebar dalam mempertahankan fungsi kawasan konservasi sebagai sistem penyangga kehidupan. Hal tersebut

juga memahami kebutuhan kawasan konservasi yang dikelola pihak non-pemerintah seperti kawasan konservasi privat maupun kawasan konservasi masyarakat untuk mendapat perhatian dan dikelola lebih serius agar dapat dihubungkan sebagai satu kesatuan sistem konservasi.

220 M.T. Brooks dkk., *Coverage Provided by the Global Protected-Area System: Is it Enough?* (BioScience : 54, 2004), hlm 12 -17

221 J.A. Awimbo dkk., *An Evaluation of Representativeness for Nature Conservation, Hokitika Ecological District, New Zealand* (Biological Conservation : 75, 1996), hlm. 177 – 186 ; G.V.N. Powell dkk., *Assessing Representativeness Of Protected Natural Areas in Costa Rica For Conserving Biodiversity: A Preliminary Gap Analysis* (Biological Conservation : 93, 2000), hlm. 35 – 41. ; D. Armenteras dkk., *Andean Forest Fragmentation And The Representativeness of Protected Natural Areas in The Eastern Andes, Columbia* (Biological Conservation : 113, 2003), hlm. 245 – 256 ; T.E.E. Oldfield dkk., *A Gap Analysis of Terrestrial Protected Areas in England and Its Implications for Conservation Policy* (Biological Conservation:120, 2004), hlm 307 – 313 ; P. Pliscoff dan Fuentes-Castillo, *Representativeness Of Terrestrial Ecosystem In Chile's Protected Area System* (Environmental Conservation : 38 (3), 2011) hlm. 303 – 311.

222 Taufik Tri Hermawan, *Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur* : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) hal 122.

223 Taufik Tri Hermawan dkk., *Pengelolaan Kawasan Konservasi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 25 - 26

224 M. Turbidy dan G.O. Riain, *Preliminary study of the Needs Associated with a National Ecological Network* (Wexford: Environmental Protection Agency , 2006) hal 1-3

D. Kapasitas Lembaga Pengelola Kawasan Konservasi

Penambahan atau perluasan kawasan konservasi sering terkendala dengan kemampuan negara untuk mengelola dan kerelaan para pihak untuk menyerahkan wilayah serta pengelolaannya kepada negara. Wilayah yang harus dilindungi ini terkadang pula berada pada beraneka penggunaan lahan, unit kelola dan status hak tanah, termasuk yang di bawah pengelolaan pihak-pihak selain pemerintah. Kewenangan dan hak dari pengelola sebelumnya terhadap areal yang dijadikan sebagai kawasan konservasi boleh jadi akan berkurang bahkan hilang sepenuhnya.

Pilihan yang lebih moderat adalah memasukkan areal yang berpotensi melindungi keanekaragaman hayati ke dalam jejaring kawasan dilindungi. Konsekuensi sebagai bagian dari jejaring kawasan dilindungi, maka kawasan ini harus mampu mendukung keberadaan keanekaragaman hayati yang ada dalam kawasan konservasi atau kawasan dilindungi yang dijadikan inti dalam jejaring tersebut. Kawasan lindung yang memberikan manfaat

bagi konservasi keanekaragaman hayati walaupun dikelola oleh pihak-pihak selain pemerintah perlu diapresiasi dan diakui sebagai pengisi dari kesenjangan sistem kawasan konservasi yang ada.

Mengacu pada Dudley dan Parish (2006) bahwa kesenjangan pengelolaan sebenarnya mempertanyakan kemampuan rejim pengelolaan kawasan konservasi untuk memberikan jaminan pelestarian spesies atau ekosistem yang ada di dalam kawasan yang dikelola.²²⁵ Ketidakmampuan rejim pengelolaan kawasan konservasi hanya akan menciptakan kawasan konservasi sebagai *paper park* yaitu kawasan konservasi yang hanya berwujud seperangkat pengakuan legal formal di atas kertas tetapi kenyataannya tidak diimplementasikan di lapangan, maupun kawasan konservasi sebagai *empty park* yaitu kawasan konservasi yang tidak berfungsi apapun dalam upaya pelestarian spesies atau ekosistem yang ada di dalam kawasan yang dikelola.

Melihat paradigma konservasi di Indonesia yang sentralistik, maka untuk mewujudkan jejaring kawasan konservasi, rejim pengelola kawasan konservasi pemerintah ditantang untuk mampu

bekerjasama dengan pemerintah daerah. Dimana pemerintah daerah seharusnya diberikan peran untuk terlibat.

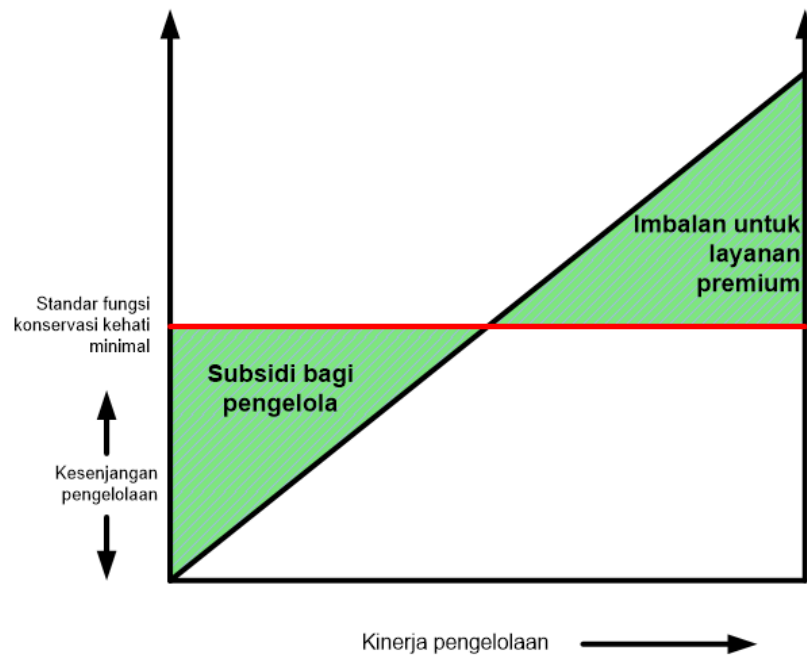
Dalam hal keterlibatan ini, Hermawan (2014) memberikan konsep pemeranan ini melalui ketentuan dalam UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26/2007). Pemerintah daerah memang tidak berwenang mengelola kawasan konservasi namun memiliki kewenangan dalam mengatur, menyelenggarakan dan mengendalikan penataan ruang wilayah di daerah masing-masing. Kewenangan pemerintah kabupaten dalam pengaturan tata ruang wilayah tersebut diantaranya adalah dalam hal menetapkan, mengatur pemanfaatan dan mengendalikan pemanfaatan kawasan lindung.

Kawasan lindung menurut UU No. 26/2007 merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang meliputi sumber daya alam dan sumber daya buatan (pasal 1 ayat 21). Cakupan pengertian dan ragam kawasan lindung dalam Undang-undang Penataan Ruang ini lebih luas dari pengertian kawasan konservasi. Kawasan konservasi hanya merupakan salah satu kategori dalam ragam kawasan

lindung. Berbeda dengan kawasan konservasi yang terbatas pada kawasan hutan negara dan dikelola oleh pemerintah dengan tujuan untuk konservasi keanekaragaman hayati, maka kawasan lindung dapat berada di luar tanah hutan negara serta dimungkinkan dikelola oleh pihak-pihak selain pemerintah. Untuk selanjutnya, dalam tulisan ini yang dimaksud dengan istilah kawasan lindung partikelir merupakan kawasan konservasi yang berada di luar tanah negara dan tidak dikelola oleh pemerintah pusat, sehingga bisa berbentuk kawasan lindung yang dikelola pemerintah daerah, kawasan konservasi masyarakat, maupun kawasan konservasi privat yang dikelola oleh perorangan maupun badan usaha. Keberadaan kawasan lindung di luar tanah hutan negara ini melalui mekanisme yang tepat dapat memperkuat keterhubungan kawasan konservasi baik sebagai koridor lurus, koridor batu pijakan maupun koridor lansekap beserta daerah penyangganya.

Lebih lanjut Hermawan (2014) menjelaskan mekanisme peningkatan fungsi konservasi keanekaragaman hayati kawasan lindung partikelir dalam gambaran sebagai berikut :

225 Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 2014) hal 115-128



Gambar 2. Mekanisme peningkatan fungsi konservasi keanekaragaman hayati kawasan lindung partikelir (Sumber : Hermawan,2014)

Gambar 2. menunjukkan bahwa standar fungsi konservasi keanekaragaman hayati minimal perlu ditetapkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sebagai rujukan bagi pengelola dalam mengelola kawasan lindung partikelir. Pada saat fungsi konservasi keanekaragaman hayati minimal tersebut belum tercapai maka pemerintah atau pemerintah daerah perlu memberikan subsidi kepada pengelola kawasan lindung partikelir agar sesegera mungkin standar fungsi tersebut tercapai.

Subsidi yang diberikan tersebut tidak selalu berwujud bantuan finansial (pendanaan), namun dapat juga berupa bantuan teknis, pendampingan maupun peningkatan kapasitas mengelola kawasan lindung. Pada saat kawasan lindung partikelir telah melampaui standar fungsi konservasi keanekaragaman hayati yang minimal maka dibuka kemungkinan bagi pengelola kawasan lindung untuk menerima imbalan atas kinerjanya tersebut. Pengelola dimungkinkan mendapat insentif baik dari pemerintah

maupun pihak-pihak lain atas kinerja yang telah dicapai. Sebagai contoh pengelolaan kawasan lindung partikelir yang bagus mungkin akan memunculkan obyek wisata baru. Pengelola kawasan lindung partikelir seyogyanya dipermudah untuk mendapatkan manfaat atas munculnya jasa lingkungan tambahan seperti itu. Pengakuan akan keberadaan kawasan lindung partikelir, serta peluang untuk memadukannya dengan sistem kawasan konservasi akan meningkatkan efektivitas upaya konservasi keanekaragaman hayati di Indonesia dalam bentuk jejaring kawasan konservasi.²²⁶

Untuk memperkuat pengakuan kawasan lindung partikelir dalam jejaring kawasan konservasi dan meningkatkan capaian efektifitas pengelolaan, maka jejaring kawasan konservasi memerlukan sistem koordinasi. Dalam hal ini tidak perlu membentuk struktur

organisasi baru. Di daerah-daerah telah terdapat Balai/Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) dibawah dibawah Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang memiliki salah satu fungsi penyelenggaraan urusan konservasi keanekaragaman hayati di dalam maupun di luar kawasan konservasi. BKSDA dengan beberapa peningkatan kapasitas dapat berperan sebagai *leading sector* yang mengkoordinir para pihak untuk menyusun kesepakatan standar pelayanan minimal konservasi sebagai tolok ukur dan parameter efektivitas pengelolaan jejaring kawasan konservasi. Selain itu juga merupakan perwakilan yang representatif untuk menjadi penghubung ke pemerintah pusat sebagai otoritas utama pengelola kawasan konservasi.

226 Taufik Tri Hermawan, Fungsi Kawasan Lindung Partikelir Dalam Pemenuhan Kesenjangan Sistem Kawasan Konservasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur : Disertasi (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada,2014) hal 167

III. KESIMPULAN

Pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia merupakan proses yang dinamis. Ada masa dimana kawasan konservasi hampir merupakan kawasan yang benar-benar tak tersentuh dan hampir tak diperhatikan, di tengah derap hiruk-pikuk pembangunan yang diukur dengan segala macam kepentingan ekonomi. Boleh dikatakan saat itu menjadi masa-masa keemasan kawasan konservasi yang benar-benar terjaga dan tak terusik serta tidak mendapat prioritas dalam porsi besar pembangunan. Waktu seakan berhenti di kawasan konservasi sementara pembangunan terjadi di tempat lain.

Hal ini sekarang telah berubah dan isu-isu lingkungan mulai meningkat seiring industrialisasi yang ternyata berkorelasi terhadap menurunnya kualitas lingkungan hidup. Pencarian ruang yang dianggap lebih baik, menggeser pandangan para

industrialis ke kawasan konservasi sebagai ruang pelarian ditengah semua kejenuhan. Muncullah industri di kawasan konservasi dan itu mengusik semua ketenangan di kawasan konservasi.

Meningkatkan kesadaran akan masalah lingkungan ini harus dibangun. Kawasan konservasi bukanlah ruang kosong tanpa ada kesadaran maupun tanpa hak liyan. Relasi-relasi ekologis dan relasi-relasi sosial yang terbekukan di kawasan konservasi harus dimunculkan, tanpa melupakan kesemuanya berada dalam suatu sistem. Adanya relasi, interaksi dan interdependensi merupakan kunci bahwa kawasan konservasi bukanlah suatu yang sekedar disisihkan sebagai penggugur kewajiban tanggung jawab lintas generasi, untuk kemudian didiamkan sendiri dalam dunia liyan. Tetapi keberadaan kawasan konservasi sebaiknya mampu untuk selalu mengingatkan bahwa sistem ini seharusnya selalu terhubung.

GLOSSARY

ADD	Alokasi Dana Desa/ <i>Village Budget Allocation</i>
AKKM	Areal Konservasi Kelola Masyarakat/ <i>Community Conserved Area</i>
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara/ <i>Indigenous People's Alliance of the Archipelago</i>
APB Desa	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/ <i>Village Budget</i>
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah/ <i>Regional Budget</i>
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara / <i>State Budget</i>
APL	Area Penggunaan Lain/ <i>Other Land Use</i>
ASLI	Aliansi Sawit Lestari Indonesia/ <i>Indonesian Alliance for Sustainable Palm Oil</i>
ASN	Aparatur Sipil Negara/ <i>Civil Apparatus</i>
Bakamla	Badan Keamanan Laut/ <i>Maritime Security Board</i>
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/ <i>National Development Planning Agency</i>
Bestuurs handling	Perbuatan pemerintahan/ <i>governance deed</i>
BINGO	<i>Big International</i> NGO/LSM Internasional Terkemuka
BKAD	Badan Kerjasama Antar Desa/ <i>Village Coordinating Body</i>

BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal/ <i>Investment Coordinating Board</i>
BKSDA	Balai Konservasi Sumber Daya Alam/ <i>Natural Resource Conservation Agency</i>
BPEE	Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial/ <i>Essential Ecosystem Management Directorate</i>
BPTU	Badan Pengurus Tana Ulen/Tana Ulen <i>Administrative Board</i>
BUM Desa	Badan Usaha Milik Desa/ <i>Village-owned Enterprise</i>
BUMN	Badan Usaha Milik Negara/ <i>State-owned Enterprise</i>
BUMS	Badan Usaha Milik Swasta/ <i>Private-owned Enterprise</i>
CBD	<i>Convention on Biological Diversity</i> /Konvensi Keragaman Hayati
CCA	<i>Community Conservation Agreement</i> / Kesepakatan Konservasi Masyarakat
CI	<i>Conservation International</i>
Coastal fishery	Perikanan perairan pesisir
CSO	<i>Civil Society Organization</i> /Organisasi Masyarakat Madani
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i> /Tanggung Jawab Sosial Perusahaan
DAS	Daerah Aliran Sungai/ <i>River Basin Area</i>
DD	Dana Desa/ <i>Village Fund</i>
<i>Divergerende invoelden</i>	Kekuatan-kekuatan yang memencar/ <i>dispersing power</i>
DPK	Dewan Penentu Kebijakan/ <i>Policy Making Board</i>

DPR	Dewan Perwakilan Rakyat/ <i>House of Representatives</i>
DTA	Daerah Tangkapan Air/ <i>Water Catchment Area</i>
EBSA	<i>Ecologically or Biologically Significant Marine Areas</i> /Kawasan Kelautan yang Signifikan secara Ekologis atau Biologis
ERC	<i>Ecosystem Restoration Concession</i> /Ijin Restorasi Ekosistem
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral (Kementerian)/ <i>Ministry of Energy and Mineral Resources</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FCA	<i>Fishermen's Cooperative Association</i> /Asosiasi Kerjasama Nelayan
FCP	<i>Forest Conservation Programme</i> /Program Konservasi Hutan
<i>Feitelijke handelingen</i>	Tempat mencari makan
FFI	Flora Fauna Indonesia
FGD	<i>Focus Group Discussion</i> /Diskusi Grup Terfokus
FKRI	Forum Kolaborasi Rimbawan Indonesia/ <i>Indonesian Forester Collaboration Forum</i>
Fresh water	Perairan darat
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> /Organisasi nirlaba untuk manajemen hutan
GAPKI	Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia/ <i>Indonesian Palm Oil Producers Association</i>

GOOS	<i>Global Ocean Observing System/Sistem Pengamatan Samudera secara Global</i>
GP	Greenpeace
HAM	Hak Asasi Manusia/Human Rights
HGSLTB	Metode dan analisis kajian Hapus, Gabungkan, Sederhanakan, Limpahkan, Tetap tidak ada perubahan, Baru/ <i>Study method and analysis by Erase, Combine, Simplify, Delegate, Remain unchanged, New formation</i>
HH	Hutan Harapan
HHBK	Hasil Hutan Bukan Kayu/ <i>Non-Timber Forest Product</i>
HLSL	Hutan Lindung Sungai Lesan/ <i>Lesan River Protected Forest</i>
HPH	Hak Pengusahaan Hutan/ <i>Production Forest Concession</i>
HTI	Hutan Tanaman Industri/ <i>Industrial Forest Permit</i>
IFL	<i>Intact Forest Landscape/Bentang Alam Berhutan Utuh</i>
IMO	<i>International Maritime Organization/ Organisasi Kelautan Internasional</i>
IPB	Institut Pertanian Bogor/ <i>Bogor Agriculture Institute</i>
ISPO	<i>Indonesia Sustainable Palm Oil</i>
ITB	Institut Teknologi Bandung/ <i>Bandung Institute of Technology</i>
IUCN	<i>The International Union for Conservation of Nature</i>

IUPHHK-RE	Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu untuk Restorasi Ekosistem/ <i>Permit for Forest Timber Extraction for Ecosystem Restoration</i>
K/L	Kementerian/Lembaga/ <i>Ministry/Institution</i>
KEE	Kawasan Ekosistem Esensial/ <i>Essential Ecosystem Area</i>
Kehati	Keanekaragaman Hayati/ <i>Biodiversity</i>
KEKS	Kawasan Esensial Koridor Satwa/ <i>Wildlife Corridor Essential Ecosystem</i>
KKM	Kawasan Konservasi Maritim/ <i>Maritime Conservation Area</i>
KKP	Kawasan Konservasi Perairan/ <i>Water Conservation Area</i>
KKP	Kementerian Kelautan dan Perikanan/ <i>Ministry of Marine Affairs and Fisheries</i>
KKP3K	Kawasan Konservasi wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil/ <i>Coastal and Small Island Conservation Areas</i>
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/ <i>Ministry of Environment and Forestry</i>
KPA	Kawasan Pelestarian Alam/ <i>Nature Conservation Area</i>
KPH	Kesatuan Pengelolaan Hutan/ <i>Forest Management Unit</i>
KPHL	Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung/ <i>Protected Forest Management Unit</i>
KPHP	Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi/ <i>Production Forest Management Unit</i>
KPPN	Kawasan Perlindungan Plasma Nutfah/ <i>Genetic Resource Protection Area</i>

KPS	Kawasan Perlindungan Setempat/ <i>Local Protection Area</i>
KPSL	Kawasan Perlindungan Satwa Liar/ <i>Wildlife Protection Area</i>
KSA	Kawasan Suaka Alam/ <i>Nature Protected Area</i>
KSDAHE	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem/ <i>Conservation on Natural Resources and Ecosystem</i>
KTT	Konferensi Tingkat Tinggi/ <i>Summit</i>
LAN	Lembaga Administrasi Negara/ <i>State Administrative Agency</i>
LEI	Lembaga Ekolabel Indonesia/ <i>Indonesian Ecolabeling Institute</i>
Lex generalis	Peraturan umum/ <i>General law</i>
Lex specialis	Peraturan khusus/ <i>Special law</i>
LNS	Lembaga Non-Struktural/ <i>Non-structural Institution</i>
LPNK	Lembaga Pemerintah Non-Kementerian/ <i>Non-Ministry Governmental Institution</i>
MDK	Model Desa Konservasi/ <i>Conservation Village Model</i>
MPA	<i>Marine Protected Area</i> /Daerah Perlindungan Laut
Nesting site	Tempat bertelur
NKT	Nilai Konservasi Tinggi/ <i>High Conservation Value (HCV)</i>
NSPK	Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria/ <i>Norms, Standards, Procedure, and Criteria</i>
Nursery ground	Daerah asuhan

Offshore fishery	Perikanan perairan lepas
OWT	Operasi Wallacea Terpadu/ <i>Integrated Wallacea Operation</i>
PADIA	Persetujuan Awal dan Informasi Awal/ <i>Free Prior Information Consent</i>
Pemda	Pemerintah Daerah/ <i>Regional Government</i>
Perbub	Peraturan Bupati/ <i>District Head Regulation</i>
Perda	Peraturan Daerah/ <i>Regional Regulation</i>
Pergub	Peraturan Gubernur/ <i>Governor Regulation</i>
Permen	Peraturan Menteri/ <i>Ministerial Regulation</i>
Perpres	Peraturan Presiden/ <i>Presidential Regulation</i>
PERSAKI	Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia/ <i>Indonesian Forestry Scholar Association</i>
PES	<i>Payment for Environmental Services</i> /Imbal Jasa Lingkungan
PHKA	Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam/ <i>(Directorate General of) Forest Protection and Nature Conservation</i>
PP	Peraturan Pemerintah/ <i>Government Regulation</i>
Privaatrechtelijke handeling	Hukum keperdataan/ <i>Administrative law</i>
PSKL	Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan/ <i>(Directorate General of) Social Forestry and Environmental Partnership</i>
PSL	Perkumpulan Sawit Lestari/ <i>Sustainable Palm Oil Association</i>
PSSA	<i>Particularly Sensitive Sea Area</i> /Kawasan Laut Sangat Sensitif

PUPR	Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat(Kementerian)/Ministry of Public Works and People Housing
RA	<i>Rainforest Alliance</i>
Recht handeligen	Perbuatan hukum/legal action
Rechtbelang	Kepentingan hukum/legal interest
Rechtsbetrekking	Hubungan hukum/legal correlation
Rechtsfeit	Peristiwa hukum/legal occurrence
Rechtstelijkehandeling	Perbuatan hukum/legal act
RER	Restorasi Ekosistem Riau/Riau Ecosystem Restoration
RFMO	<i>Regional Fisheries Management Organizations/Organisasi Perikanan Tingkat Regional</i>
RKP Desa	Rencana Kerja Pemerintah Desa/Village Government Work Plan
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah/ Medium Term Development Plan
RSPO	<i>Roundtable Sustainable Palm Oil</i>
RTRL	Rencana Tata Ruang Laut/Marine Spatial Planning
RTRWN	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional/ National Spatial Planning
RUU	Rancangan Undang-Undang/Bill
RZWP3K	Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil/Coastal and Small Islands Zonation Planning
SAC	Stakeholder Advisory Committee/Komite Penasihat Pemangku Kepentingan
Salt water	Perairan laut

SDA	Sumber Daya Alam/Natural Resources
SECM	<i>School of Environment Conservation Management/Sekolah Pengelolaan Konservasi Lingkungan</i>
SKT	Stok Karbon Tinggi/High Carbon Stock
SM	Suaka Margasatwa/Wildlife Conservation
Spawning ground	Tempat berpijah
SPKS	Serikat Petani Kelapa Sawit/Palm Oil Farmers Union
SPS	Sahabat Petani Sawit
Strict Nature Reserve	Cagar Alam
TAC	Total Allowable Catch/Total Penangkapan yang Diiijinkan
TBI	Yayasan Tropenbos Indonesia/Indonesian Tropenbos Foundation
TN	Taman Nasional/National Park
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
TNKM	Taman Nasional Kayan Mentarang/Kayan Mentarang National Park
UM	Unit Manajemen/Management Unit
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
UNEP	<i>United Nation Environment Program</i>
UPTD	Unit Pelaksana Teknis Daerah/Regional Technical Implementing Unit
USAID	<i>United States for International Development</i>

UU PPLH	Undang-Undang tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup/ <i>Law on Environmental Protection and Management</i>
UU TR	Undang-Undang Tata Ruang/ <i>Law on Spatial Planning</i>
VCLT	<i>Vienna Convention on the Law of Treaties</i>
WCPA	<i>World Commission for Protected Areas/</i> Komisi Kawasan Konservasi Dunia
Wilderness Area	Kawasan Belantara
WPM	Wilayah Perlindungan Mangrove/ <i>Mangrove Protection Areas</i>
WPPNRI	Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia/ <i>Republic of Indonesia's Fishery Management Area</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>
ZEE	Zone Ekonomi Eksklusif/ <i>Exclusive Economic Zone</i>
ZSL	<i>Zoological Society of London</i>

