

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENGELOLAAN DAN PENDAYAGUNAAN
KAWASAN SUAKA ALAM MENURUT
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN¹**

Oleh: **Brayen Victoria Drael²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam upaya pendayagunaan dan pelestarian kawasan suaka alam dan bagaimana aspek perlindungan hukum dalam pengelolaan pelestarian kawasan suaka alam pemerintah daerah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Kebijakan pengelolaan kawasan suaka alam tidak berorientasi pada eksploitasi, tetapi mengacu pada kepentingan keberlanjutan fungsi sumber daya alam; tidak bercorak sentralistik tetapi bersifat desentralisasi; tidak mengedepankan pendekatan sektoral tetapi menggunakan pendekatan holistik; memberi ruang bagi partisipasi publik; pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat; dan memberi ruang hidup bagi kebudayaan lokal termasuk kemajemukan hukum (legal pluralism) yang secara nyata hidup dan berkembang dalam masyarakat. Karena itu, dalam konteks pengelolaan kawasan suaka alam esensi atau makna sesungguhnya dari kebijakan otonomi daerah seperti diatur dalam substansi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bukan hanya sekadar pengalihan wewenang urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi lebih dari itu adalah penyerahan otonomi pengelolaan sumber daya alam kepada masyarakat di daerah. 2. Dalam UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya belum diatur tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah yang tidak hanya terbatas pada pelestarian kawasan suak alam dan ekosistemnya tetapi juga sumber daya alam secara keseluruhan sebagai suatu kesatuan yang utuh sebagaimana diamanatkan dalam UU Pemda sehingga pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota ragu-ragu

terhadap kewajiban, wewenang dan tanggungjawabnya yang akan mempersulit penanganan permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan suaka alam. Ketentuan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya belum mengatur dengan jelas tentang perpindahan lintas batas, persinggahan, penanganan, dan pemanfaatan semua organisme hasil modifikasi genetik dari bioteknologi modern sehingga dapat mengakibatkan kerugian terhadap konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati dan beresiko terhadap kesehatan manusia.

Kata kunci: Kewenangan, pemerintah daerah, pengelolaan dan pendayagunaan, kawasan suaka alam.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam diperlukan langkah konkrit penguatan kawasan dengan segera melengkapi rencana pengelolaan kawasan dan penataan kawasan.³

Adanya kebutuhan untuk memperbaiki hubungan pusat dan daerah telah menyebabkan disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang telah mengatur pembagian kewenangan yang tegas kepada Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/kota sehingga aparat pemerintah dapat dengan mudah memahami apa yang menjadi tugas dan fungsinya. Perbedaan antara UU Pemda yang baru dengan UU Pemda yang lama yaitu pada UU Pemda yang lama diamanatkan agar pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (SDAHE) menjadi tanggungjawab Pemkab/Kota sedangkan pada UU Pemda yang baru diamanatkan agar pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian SDAHE menjadi tanggung jawab Pemerintah Propinsi (Pemprop). Dari ketentuan ini sangat jelas bahwa kewenangan Pemprop lebih besar daripada kewenangan Pemerintah Kabupaten (Pemkab)/Kota. Penetapan undang-

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Dr. Flora Pricilla Kalalo, SH, MH; Kathleen Pontoh, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101020

³ Satria, Pemerintah Segera Menyikapi Putusan MK Tentang Hutan Adat, 06 Juli 2013, <https://www.ugm.ac.id>. News., diakses 11 Nov 2018

undang Pemda mengubah pola pikir pengelolaan kawasan suaka alam (KSA) yang awalnya sampai ke tingkat Kabupaten/Kota menjadi hanya sampai ke Tingkat Propinsi.

Kawasan suaka alam yang dimaksud adalah Sumber Daya Hutan, Mineral, dan Kelautan, struktur pengaturan urusan kawasan suaka alam yang terdapat pada UU Pemda UU No.23 Tahun 2014 hampir tidak ada lagi urusan kawasan suaka alam di level Kabupaten/Kota.⁴ Dengan demikian Kabupaten/Kota mempunyai beberapa kewenangan, tapi tidak sebesar yang diberikan oleh UU Pemda yang lama. UU Pemda yang lama memberikan kewenangan tertentu kepada kabupaten/kota di bidang kehutanan, sedangkan UU Pemda yang baru mendesentralisasi kewenangan kehutanan hanya pada tingkat Propinsi.⁵

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam upaya pendayagunaan dan pelestarian kawasan suaka alam?
2. Bagaimana aspek perlindungan hukum dalam pengelolaan pelestarian kawasan suaka alam pemerintah daerah?

C. Metode Penelitian.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif karena hendak meneliti norma-norma hukum yang mengatur tentang kedudukan pengelolaan dan pelestarian kawasan suaka alam menurut peraturan perundang-undangan.

HASIL PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah pada Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dalam Peraturan Perundang-undangan

Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan bentuk negara yang menjadi ketetapan bangsa Indonesia sejak

diproklamirkan dan diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai mana diatur pada Pasal 1 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945, yaitu "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik". Ketentuan ini menunjukkan bahwa pada dasarnya NKRI merupakan satu-kesatuan yang utuh. Meskipun demikian, terdapat pula pengaturan Pasal 18 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945, yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Frasa "...dibagi.." di atas mengandung pengertian bahwa dalam NKRI terdapat provinsi-provinsi, dan di tiap-tiap daerah provinsi terdapat pula daerah-daerah kabupaten atau kota yang merupakan daerah-daerah bagian dari provinsi tersebut. Oleh karena itu, terdapat konsep pembagian kekuasaan (*division of powers*) yang bersifat vertikal.⁶ Sifat pembagian kekuasaan (*division of powers*) ini berimplikasi pada munculnya desentralisasi dan dekonsentrasi yang mana bertujuan untuk mencegah penerapan kekuasaan yang bersifat terlalu terkonsentrasi dan sentralistik. Selain pemerintah pusat, terdapat pula pemerintah daerah. Menurut Jimly Asshidiqie, terdapat 3 (tiga) pengertian desentralisasi, sebagai berikut:

- 1) Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi, yaitu pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan.
- 2) Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan, yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintah daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat.

⁴ Ali Djajono, Kesatuan Pengelolaan Hutan Pasca UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 10 Desember 2017, <http://agroindonesia.co.id/2017/12/kesatuan-pengelolaan-hutan-pasca-uu-no-23-tahun-2014tentang-pemerintahan-daerah>.

⁵ Bernadinus Steni, Membedah UU Pemerintahan Daerah Yang Baru, Mei 2016, https://earthinnovation.org/wpcontent/uploads_INOBU-Report-Membedah-UU-Pemerintahan-Daerah-yang-Baru_, diakses 11 Nov 2018.

⁶ Serdar Yilmaz, Yakup Beris, dan Rodrigo Serrano-Berthet, "Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance", *Local Governance & Accountability Series*, Paper No. 113 / July 2008.

- 3) Desentralisasi dalam arti devolusi, yaitu penyerahan fungsi dan kewenangan yang mengakibatkan pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat.⁷

Keberadaan desentralisasi dan dekonsentrasi ini dapat menimbulkan dampak positif, antara lain mencegah penumpukan dan pemusatan kekuasaan yang dapat menimbulkan tirani dan rezim otoritarian; demokratisasi kegiatan pemerintahan; menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien; membuka peluang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan; memelihara dan mendayagunakan keanekaragaman budaya; dan dapat membantu menciptakan pembangunan ekonomi yang lebih tepat dan efisien.⁸ Namun di sisi lain keberadaannya dapat pula menimbulkan dampak negatif. Apabila konsep pembagian kekuasaan ini tidak diaplikasikan dengan tepat, maka akan timbul sejumlah permasalahan. Ancaman disintegrasi negara-bangsa, tumpang tindih kewenangan antara pusat/daerah, dan menghambat pembangunan ekonomi, adalah beberapa permasalahan yang paling tidak akan muncul. Dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan sumber daya genetik, dalam konteks NKRI, maka dibutuhkan arah politik hukum yang dapat mengejawantahkan prinsip ini. Dengan kata lain, keutuhan NKRI menjadi dasar pijakan dalam menyusun kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan sumberdaya alam.

Berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan sumberdaya alam yang terkoordinasi antara Pemerintah Nasional dan Pemerintah Daerah dan antar sektor di tiap tingkatan pemerintahan, sehingga dapat dibangun hubungan dan kerja sama yang saling mendukung, dengan menempatkan kepentingan kelestarian dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam di atas kepentingan sektoral, dan kepentingan nasional di atas kepentingan daerah dan individu. Dengan demikian, perlindungan dan pengelolaan sumberdaya alam yang mencakup tahap

perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan dan penegakan hukum sudah selayaknya dituangkan dalam aturan hukum dan mekanisme yang jelas dan terperinci agar dapat mencegah implikasi negatif yang dapat ditimbulkan yang notabene dapat mengancam keutuhan NKRI dan permasalahan lain yang berkelindan dengan ketidakcermatan dalam mengejawantahkan prinsip NKRI.

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi, wujud negara hukum maka setiap pengaturan yang mencerminkan politik hukum negara harus konsisten secara prinsipil ideologis yang ada pada konstitusi tersebut. Karakteristik tersebut menimbulkan implikasi bahwa putusan mahkamah konstitusi harus menunjukkan sebuah Ratio legal atau pemikiran hukum yang sangat kuat untuk menunjukkan alasan dalam setiap putusan yang dikeluarkannya. Memahami ratio legal putusan Mahkamah konstitusi akan membantu arah politik pembangunan perundang-undangan kedepan, sehingga para pembentuk undang-undang, masyarakat yang berkepentingan dapat dengan jelas memaknai arah konstitusi sebagai fundamental norm, negara ini dibangun dengan dasar pembangunan yang lebih Demokratis.

Khususnya dalam membahas mengenai pengelolaan Kawasan Suaka Alam (KSA), yang menjadi modal besar dan berimplikasi besar secara sosial dan kenegaraan. Paling tidak ada dua Putusan Perkara 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi telah meletakkan kerangka konstitusional yang kongkret akan penguasaan negara atas Sumber Daya Alam (SDA) konstitusional. Penafsiran mendasar terhadap Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud.

⁷ Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 28

⁸ Ibid, 30.

B. Aspek Hukum Terhadap Pengelolaan dan Pendayagunaan Kawasan Suaka Alam Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintahan Nomor 28 Tahun 2011 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam, dalam pertimbangannya, disebutkan bahwa kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam merupakan kekayaan alam yang sangat tinggi nilainya, karena itu perlu dijaga keutuhan dan kelestarian fungsinya untuk dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dan sebagai pelaksanaan dari UU No. 5 Tahun 1990 maka Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan. Undang-undang ini memuat cukup komprehensif berbagai peraturan perundangundangan terkait sebagai rujukan, kecuali Undang-undang Pokok Agraria 1960 yang mestinya juga terkait karena UUPA mengatur tentang tanah, termasuk hutan yang berada di atasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (KSA dan KPA) secara umum mengatur tentang Penetapan Kawasan dan Pengelolaan KSA dan KPA. Pengelolaan mencakup rencana pengelolaan, pengawetan dan pemanfaatan. Kawasan Suaka Alam, yang terdiri dari cagar alam dan kawasan suaka margasatwa ditetapkan setelah melalui beberapa tahapan yaitu:

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

Sebagai suatu kawasan ditunjuk kawasan cagar alam apabila telah memenuhi kriteria yaitu:

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

- e. Mempunyai komunitas tumbuhan atau satwa beserta ekosistemnya yang langka atau yang keberadaannya terancam punah.

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

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

Menteri menunjuk kawasan tertentu sebagai kawasan cagar alam atau kawasan suaka margasatwa setelah mendengar pertimbangan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan, berdasarkan berita acara tata batas yang direkomendasikan oleh panitia tata batas. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan bagian terpenting dari sumber daya alam yang terdiri dari alam hewani, alam nabati ataupun berupa fenomena alam, baik secara masing-masing maupun bersama-sama mempunyai fungsi dan manfaat sebagai unsur pembentuk lingkungan hidup, yang kehadirannya tidak dapat diganti. Mengingat sifatnya yang tidak dapat diganti dan mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan manusia, maka upaya konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya adalah menjadi kewajiban mutlak dari tiap generasi. Oleh karena itu hadirnya UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDAHE) pada prinsipnya merupakan suatu aturan yang mengatur perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan stawa beserta ekosistemnya dan pemanfaatan secara lestari kawasan suaka alam dan ekosistem yang dapat menjamin pemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat dan peningkatan mutu kehidupan manusia.

Dalam salah satu dasar pertimbangan Undang-Undang KSDAHE yang menyatakan bahwa

bahwa sumber daya lama hayati Indonesia dan ekosistemnya yang mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan. Tingkatan keanekaragaman hayati mulai dari tingkatan genetik, spesies dan ekosistem. Pada prinsipnya potensi kawasan suaka alam dapat ditemui dalam tumbuhan, hewan dan mikroba yang tersebar dalam wilayah Indonesia yang sejatinya kaya akan keanekaragaman hayati tersebut. Penyebaran materi genetik yang terdapat dalam hewan, tumbuhan dan juga mikroba dapat ditemui dalam kawasan konservasi maupun di luar kawasan konservasi. Sebagai undang undang payung terhadap konservasi kawasan suaka alam undang-undang ini belum secara maksimal memberikan perlindungan terhadap kawasan suakmalam alam termasuk juga sumber daya genetic sebagai bagian dari sumber daya alam itu sendiri. UU KSDAHE sebagian besar sudah melindungi dengan cara konservasi atas kekayaan berupa tanaman dan satwa namun belum mengatur mengenai sumber daya genetic yang berasal dari mikro organisme/mikroba.

Terdapat empat prinsip yang digunakan dalam kajian ini yaitu prinsip NKRI, keberlanjutan, Keadilan dan Prinsip Sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip NKRI UU KSDAHE 1990 pada prinsipnya tidak mencantumkan asas dan tujuan secara jelas. Dari 7 (tujuh) indikator, 2 (dua) indikator cukup terpenuhi dan 5 (lima) indikator tidak terpenuhi. UU KSDAHE 1990 kurang mengatur dengan rinci dan jelas mengenai perlindungan sumber daya alam atas keterkaitan asing dalam hal pemanfaatan, penyerahan tugas serta peningkatan kemampuan dalam negeri. Pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga belum secara jelas diatur dalam undang-undang ini. Semangat pembagian tugas sebagaimana UU Pemda belum ada di dalam UU KSDAHE 1990 ini. Ketentuan pembatasan mengenai suatu kawasan sebagai kawasan penyangga maupun suaka alam dan cagar biosfer hanya disebutkan

ditentukan oleh Pemerintah.⁹ Kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan suaka alam termasuk Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata alam juga hanya disebutkan sebagai kewenangan pemerintah tanpa penjelasan apakah pemerintah yang dimaksud disini pemerintah pusat atau pemerintah daerah.¹⁰

Pengaturan yang mengedepankan prinsip NKRI dapat ditemukan pada beberapa aturan terkait perlindungan yang berupa pengaturan dalam hal pemberian izin terhadap pihak asing,¹¹ kegiatan-kegiatan yang dilarang,¹² dan juga pengaturan terkait kerjasama internasional terutama dalam kegiatan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan dan budidaya. Asas konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya adalah pelestarian kemampuan dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dalam ekosistem secara serasi dan seimbang. Dimana pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati bertujuan untuk mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Urusan pemerintahan yang menangani konservasi SDA yaitu urusan pemerintahan konkuren atau pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, Propinsidan kabupaten/kota. Secara khusus urusan pemerintahan konkuren yang menangani konservasi SDA yaitu di bidang kelautan dan perikanan yang diantaranya mencakup permasalahan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil, pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan, dan pengolahan serta pemasaran sumber daya kelautan dan perikanan.¹³

Selanjutnya urusan pemerintahan konkuren di bidang kehutanan diantaranya meliputi permasalahan pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem (KSDAHE), penyelenggaraan konservasi

⁹ Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 16 UU KSDAHE 1990

¹⁰ Pasal 34 UU KSDAHE 1990

¹¹ Pasal 16 ayat 1, Pasal 18 ayat 1, Pasal 22 ayat 2 dan Pasal 34 ayat 1 UU KSDAHE 1990

¹² Pasal 21 UU KSDAHE 1990

¹³ Elnino, Serahkan Surat Pengakuan Hutan Adat, : Pertahankan Fungsi Konservasi, Jangan Diperjual Belikan, <http://fkkm.org/>., diakses 11 Nov 2018.

tumbuhan, dan pengawasan hutan. Kemudian urusan pemerintahan konkuren di bidang energi dan sumber daya mineral diantaranya mencakup permasalahan geologi, mineral dan batubara, energi baru terbarukan, dan ketenagalistrikan. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan konkuren di bidang kehutanan khususnya mengenai permasalahan KSDAHE maka pemerintah pusat bertugas untuk menyelenggarakan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam, menyelenggarakan konservasi tumbuhan dan satwa liar, menyelenggarakan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam, dan menyelenggarakan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar. Sedangkan Pemprop bertugas untuk melaksanakan perlindungan pengawetan, dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya lintas daerah kabupaten/kota, melaksanakan perlindungan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan/ atau tidak masuk dalam lampiran (*appendix*) CITES, dan melaksanakan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.¹⁴

Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya yang mengatur bahwa pengelolaan taman nasional, Tahura, dan taman wisata alam dilaksanakan oleh Pemerintah. Ketentuan Pasal 34 UU UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tersebut mengatur bahwa seluruh tingkatan pemerintah memiliki kewenangan yang sama namun dengan porsi yang berbeda-beda untuk mengelola, memanfaatkan dan melestarikan taman nasional, tahura dan taman wisata alam. Seharusnya dalam UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya terdapat pasal yang mengatur bahwa pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian taman nasional, tahura dan taman wisata alam lintas daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Pemprop sedangkan pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian taman nasional, tahura dan taman wisata alam Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Pemkab/Kota.

Pengaturan kewajiban dan tanggungjawab masing-masing tingkat pemerintahan tersebut maka dapat dipahami apa yang menjadi tugasnya di bidang pelestarian taman nasional, tahura dan taman wisata alam. Disamping itu ketentuan ini juga selaras dengan ketentuan UU Pemda yang lebih baru dibandingkan dengan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya. Hal ini juga sesuai dengan asas *lex posteriori derogate legi lex inferiori* atau ketentuan UU yang baru mengalahkan ketentuan UU yang lama yang tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Kewenangan Propinsi menurut Pasal 27 UU Pemda¹⁵ yaitu mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya diantaranya eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi.

Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah dibentuk untuk mendukung dan menunjang penyelenggaraan otonomi daerah yang bertanggung jawab dan berpedoman pada prinsip-prinsip demokrasi. Berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam dalam konteks otonomi daerah, dalam Pasal 10 UU ini dinyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang tersedia di daerahnya. Adapun upaya pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya tersebut kiranya harus dilaksanakan dengan tetap memelihara kelestarian lingkungan hidup secara bertanggung jawab dan disesuaikan dengan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal ini menjadi mandat tersendiri bagi pemerintah daerah untuk mampu membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang ada di daerahnya dengan berorientasi pada potensi dan kemampuan daerah setempat. Namun mandat tersebut seringkali kurang diimplementasikan, sehingga Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten yang merupakan turunan dari Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah umumnya tidak

¹⁴ Soehartono, Tony dan Ani Mardiasuti. "CITES Implementation in Indonesia." Jakarta: Nagao Natural Environment Foundation. 2002., hal 57

¹⁵ Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya., Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 27 Maret 2017.

menyebutkan secara eksplisit kewenangan desa dalam pengaturan sumberdaya alam.

Pemerintah Kabupaten/Kota berhak melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan, dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan dan lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan. Kejelasan mengenai kewenangan penetapan suatu wilayah kawasan cagar alam atau kawasan suaka margasatwa dimuat di dalam PP No. 28 Tahun 2011 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Suatu kawasan ditetapkan sebagai kawasan Cagar Alam atau Kawasan Suaka Margasatwa melalui tahapan penunjukan kawasan beserta fungsinya, penataan batas kawasan dan penetapan kawasan (Pasal7). Disebutkan bahwa Menteri menunjuk kawasan tertentu sebagai Kawasan Cagar Alam dan Kawasan Suaka Margasatwa setelah mendengar pertimbangan Gubernur yang bersangkutan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kebijakan pengelolaan kawasan suaka alam tidak berorientasi pada eksploitasi, tetapi mengacu pada kepentingan keberlanjutan fungsi sumber daya alam; tidak bercorak sentralistik tetapi bersifat desentralisasi; tidak mengedepankan pendekatan sektoral tetapi menggunakan pendekatan holistik; memberi ruang bagi partisipasi publik; pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat; dan memberi ruang hidup bagi kebudayaan lokal termasuk kemajemukan hukum (legal pluralism) yang secara nyata hidup dan berkembang dalam masyarakat. Karena itu, dalam konteks pengelolaan kawasan suaka alam esensi atau makna sesungguhnya dari kebijakan otonomi daerah seperti diatur

dalam substansi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bukan hanya sekadar pengalihan wewenang urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi lebih dari itu adalah penyerahan otonomi pengelolaan sumber daya alam kepada masyarakat di daerah.

2. Dalam UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya belum diatur tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah yang tidak hanya terbatas pada pelestarian kawasan suka alam dan ekosistemnya tetapi juga sumber daya alam secara keseluruhan sebagai suatu kesatuan yang utuh sebagaimana diamanatkan dalam UU Pemda sehingga pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota ragu-ragu terhadap kewajiban, wewenang dan tanggungjawabnya yang akan mempersulit penanganan permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan suaka alam. Ketentuan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya belum mengatur dengan jelas tentang perpindahan lintas batas, persinggahan, penanganan, dan pemanfaatan semua organisme hasil modifikasi genetik dari bioteknologi modern sehingga dapat mengakibatkan kerugian terhadap konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati dan beresiko terhadap kesehatan manusia.

B. Saran

1. Pemerintah dan DPR merevisi UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya selaras dengan UU Pemda sehingga terdapat pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah yang tidak hanya terbatas pada pelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya tetapi juga kawasan suaka alam secara keseluruhan sebagai suatu kesatuan yang utuh untuk memberikan pedoman yang tegas terhadap

kewajiban, wewenang dan tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota dalam penanganan permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan suaka alam.

2. Pemerintah perlu melakukan inventarisasi terhadap perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan suaka alam dalam kewenang kepada daerah berdasarkan prinsip desentralisasi (decentralisation principle), sehingga pengelolaan kawasan suaka alam dapat dilakukan sesuai dengan karakteristik wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Alexander, H., Gap Analisis: *Pergeseran Paradigma Kebijakan Konservasi: OCSP-USAID*, Jakarta, 2008.
- Asshidiqie, Jimly., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Bentham, Jeremy., *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Kitchener: Batoche Books, 2000
- Bertens, K., *Pengantar Etika Bisnis*,. Seri Filsafat Atmajaya :: Kanisius, Yogyakarta, 2000
- Cita Citrawinda, *Kepentingan Negara berkembang terhadap ha katas indikasi geografis, SDA dan pengetahuan Tradisional, disampaikan dalam Lokakarya HKI yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengakajian Hukum Internasional Fakultas Hukum UI bekerjasama dengan Direktorat jenderal HKI, Kementerian Hukum dan HAM RI pada 6 April 2005*
- Doris Schroeder dan Balakrishna Pisupati, *Ethics, Justice and the Convention on Biological Diversity, United Nations Environment Program dan University of Central Lancashire*, 2010
- Kalalo, Flora Pricilla., *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Pertanahan di Wilayah Pesisir*,. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta, 2016
- Nurjaya. I Nyoman., "Proses Pemiskinan di Sektor Sumber Daya Alam; Perspektif Politik Hukum", dalam ICRAF & JAPAMA, Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam, Bogor. 2000
- Ratnawati, Makalah *Otonomi daerah dan Pembangunan Daerah, Suatu Tinjauan dari Segi Kemampuan Pendapatan Daerah, Dalam Seminar Sehari Desentralisasi dan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, 22 Juni 1987.
- Soehartono, Tony dan Ani Mardiasuti. "CITES Implementation in Indonesia." Jakarta: Nagao Natural Environment Foundation. 2002
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005.
- Satjipto Rahardjo, "Mempertahankan Pikiran Holistik dan Watak Hukum Indonesia", dalam *Masalah-Masalah Hukum*, Edisi khusus, Semarang: FH Undip, 1997.
- Hanif, Fathi. "Peredaran & perdagangan satwa dilindungi di Indonesia." Makalah dipresentasikan dalam Diskusi dengan PPATK di Jakarta. 2015

Peraturan Perundang-undangan.

- UndangUndang Dasar 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Jakarta: Sekretariat Negara,1990.
- Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah dan Perubahannya.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Cartagena Tentang Keamanan Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati, Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup, 2005.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka

Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian
Alam (KPA)

Internet, Makalah, Artikel

<https://bksdantb.org/214/18/kawasan-suaka-alam/> diakses 12 Sep 2019.

Ahmad Redi, "Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam", *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Vol.13, No.2 Edisi Juni 2015.

Ali Djajono, "Kesatuan Pengelolaan Hutan Pasca UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 10 Desember 2017," <http://agroindonesia.co.id/2017/12/kesatuan-pengelolaan-hutan-pasca-uu-no-23-tahun-2014tentang-pemerintahan-daerah/>, diakses 11 Nov 2018.

Bernadinus Steni, "Membedah UU Pemerintahan Daerah Yang Baru, Mei 2016," <https://earthinnovation.org/wpcontent/uploads//INOBU-Report-Membedah-UU-Pemerintahan-Daerah-yang-Baru.> diakses 11 Nov 2018

Bram De Jonge, "What is Fair and Equitable Benefit Sharing" *Journal Agriculture Environment Ethics*, 2011.

Elnino, "Serahkan Surat Pengakuan Hutan Adat, : Pertahankan Fungsi Konservasi, Jangan Diperjual Belikan," <http://fkkm.org/>., diakses 11 Nov 2018.

Satria, "Pemerintah Segera Menyikapi Putusan MK Tentang Hutan Adat, 06 Juli 2013," <https://www.ugm.ac.id>. News., diakses 11 Nov 2018.

Serdar Yilmaz, Yakup Beris, dan Rodrigo Serrano-Berthet, "Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance", *Local Governance & Accountability Series*, Paper No. 113 / July 2008.

W. Darwiati, "Keragaman dan Konservasi Genetik Tanaman Hutan Resisten terhadap Hama Penyakit," *Mitra Hutan Tanaman*. Vol 3 No. 1. (2008).