

POLICY BRIEF

Feb 2023

Tujuh Catatan Penyempurnaan RUU KSDAHE untuk Penguatan Peran dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Konservasi

Penulis:
Dr. Yance Arizona, SH, MH, MA.¹
Cindy Julianty, SH²

RINGKASAN EKSEKUTIF

RUU KSDAHE yang sedang diusulkan oleh DPR untuk menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya memuat sejumlah hal baru yang positif. Namun RUU KSDAHE belum sepenuhnya mengubah model konservasi yang sangat berpusat kepada negara. Padahal, perkembangan global menunjukkan pentingnya peran masyarakat adat dan lokal dalam konservasi. Sudah banyak contoh sukses masyarakat dalam melakukan konservasi. Saatnya masyarakat adat dan lokal tidak lagi dipandang sebagai ancaman, melainkan sebagai aktor utama yang dapat berdampingan dengan pemerintah dalam penyelenggaraan konservasi. Policy Brief ini membahas Tujuh poin utama untuk penyempurnaan RUU KSDAHE untuk memperkuat peran dan partisipasi masyarakat dalam melakukan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

A. PROSES PEMBENTUKAN RUU KSDAHE

DPR RI mengusulkan RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (RUU KSDAHE) untuk menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1990 dengan judul yang sama. RUU ini sangat diperlukan untuk melakukan berbagai penyesuaian setelah pemberlakuan 32 tahun undang-undang konservasi sejak tahun 1990.¹

Setidaknya ada dua dinamika sosial dan lingkungan yang penting dan mendasari perlunya undang-undang yang baru ini. *Pertama*, konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistem merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk mengatasi permasalahan perubahan iklim secara global. Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen yang kuat untuk terlibat aktif dalam isu-isu lingkungan kontemporer. *Kedua*, semakin meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan, perlindungan lingkungan hidup dan pengelolaan kawasan konservasi. Salah satunya ialah dengan mengakui praktik

konservasi sumberdaya alam dan ekosistem yang dilakukan oleh aktor lain seperti Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM) dan Daerah perlindungan Kearifan Lokal.

Penyiapan RUU ini sudah dimulai oleh DPR sejak tahun 2016 dengan nama RUU Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem (KKHE), namun RUU ini belum berhasil dibahas secara intensif dan disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah. Pada tahun 2022, RUU ini kembali diusulkan oleh DPR dengan nama baru sebagai RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Pengusulan RUU ini dilakukan Komisi IV DPR RI.

Mencermati substansi RUU KSDAHE yang ada saat ini, terdapat beberapa isu krusial yang perlu dibahas untuk penyempurnaan RUU KSDAHE. Policy Brief ini dibuat untuk mendukung penyempurnaan RUU KSDAHE agar dapat berguna untuk mendukung konservasi sumber daya alam dan ekosistemnya secara partisipatif dan berkeadilan.

¹ Dr. Yance Arizona, SH, MH, MA adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

² Cindy Julianty, SH adalah Program Manager Working Group ICCAs Indonesia (WGII)

B. DINAMIKA DAN POTENSI PENYELENGGARAAN DAN PENGAKUAN KONSERVASI BERBASIS MASYARAKAT

Sejarah politik konservasi dibayangi oleh upaya sistematis yang dilakukan oleh pemerintah dengan mengingkari hak dan akses masyarakat yang sudah ada sebelumnya atas lahan dan sumberdaya alam lainnya. Perebutan ruang hidup rakyat tersebut kemudian diikuti dengan pengaturan dan tindakan oleh pemerintah dengan menetapkan hubungan-hubungan hukum baru antara pemerintah, masyarakat dengan tanah dan sarana-sarana produksi lainnya (Peluso, 2006). Hal ini merupakan manifestasi dari paradigma konservasi klasik yang masih dominan dengan pendekatan 'pengawetan dan perlindungan' dan menempatkan 'spesies' langka diatas keutuhan sistem pengelolaan ekosistem hutan. Implikasinya meletakkan manusia yang tinggal di sekitar dan dalam kawasan hutan sebagai ancaman bagi ekologi hutan beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, bukan bagian integral dari ekosistem hutan yang berpotensi sebagai solusi pengelolaan kawasan, penyangga dan pelestari hutan dengan warisan kearifan lokalnya, (Cahyono, 2012).

Tak pelak, berangkat dari sejarah politik penataan ruang tersebut, berbagai konflik agraria mewarnai realitas empirik penetapan kawasan konservasi hampir diseluruh nusantara. Hingga saat ini, pemerintah telah menetapkan seluas 27,4 juta Ha kawasan hutan sebagai kawasan konservasi di Indonesia, dimana bukan seluruhnya adalah tanah kosong, melainkan sebagiannya adalah ruang hidup bagi masyarakat adat dan lokal di berbagai tempat di Indonesia. Saat ini terdapat 16,3 juta jiwa yang tinggal pada 6.747 desa yang berada di sekitar kawasan konservasi.

Kawasan Konservasi pada Kawasan Hutan bukan ruang kosong

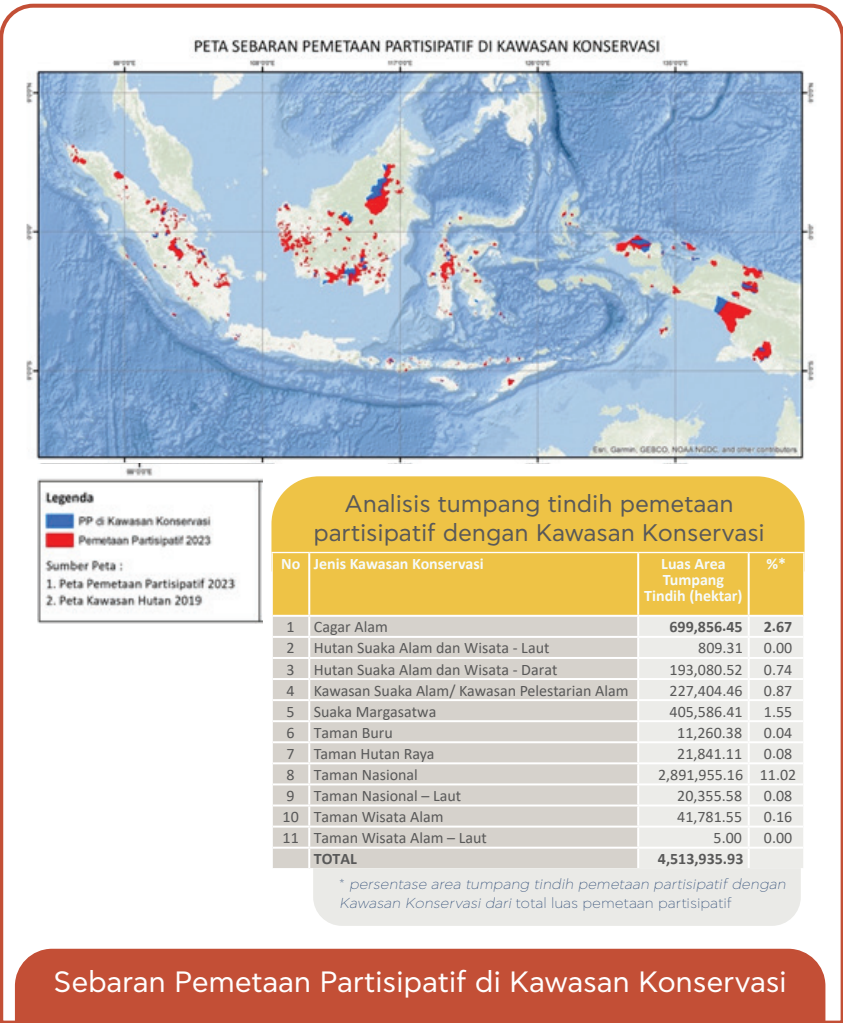
- 26,63 Juta Ha wilayah kelola rakyat berdasarkan Pemetaan Partisipatif (JKPP 2022)
- 20,7 Juta Ha diantaranya merupakan Wilayah Adat yang Teregistrasi di BRWA
- 4,5 Juta Ha wilayah kelola rakyat tersebut tumpang tindih dengan Kawasan Konservasi
- 2,9 Juta Ha berada di dalam Taman Nasional
- 16,3 juta jiwa masyarakat tinggal di 6.747 desa di sekitar Kawasan Konservasi

Konflik agraria mewarnai realitas empirik penetapan kawasan konservasi, karena paradigma konservasi klasik yang meletakkan manusia yang tinggal di sekitar dan dalam kawasan hutan sebagai ancaman bagi ekologi hutan

Konservasi selayaknya mengedepankan koeksistensi harmonis antara manusia dan alam sehingga peran dan partisipasi masyarakat menjadi kunci penting dalam penyelenggaraannya.

Sebagai tambahan, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) melaporkan total area pemetaan partisipatif di Indonesia mencapai 26,23 juta hektar, di mana 20,7 juta hektar diantaranya adalah wilayah adat. Berdasarkan laporan Forest Watch Indonesia, 70% wilayah adat memiliki hutan alam yang baik. Sedangkan tumpang tindih Kawasan Konservasi dengan wilayah kelola masyarakat sendiri mencapai 4,5 juta hektar. Secara Global, Masyarakat adat dan komunitas lokal telah lama menjadi penjaga keanekaragaman hayati. Wilayah adat mereka diperkirakan mencakup 36% dari lanskap hutan yang tersisa di dunia, dan memiliki 80% keanekaragaman hayati yang tersisa. Lazimnya, keanekaragaman hayati ini dikelola melalui tata kelola efektif berbasis pada hukum adat. Data global menunjukkan bahwa wilayah kelola masyarakat adat dan komunitas lokal memiliki tingkat deforestasi lebih rendah, menyimpan lebih banyak karbon, dan mengandung lebih banyak keanekaragaman hayati (RRI, 2022).

Pada satu sisi, tumpang tindih antara wilayah adat dengan Kawasan Konservasi seringkali berdampak pada terjadinya konflik tenurial, namun dibalik itu sebenarnya tersimpan satu potensi kerjasama yang positif agar pemerintah dan masyarakat bisa bekerjasama dalam mengelola Kawasan Konservasi untuk menjaga kelestarian alam, sekaligus mendukung pemenuhan kebutuhan sehari-hari masyarakat.



Kerjasama tersebut dapat terjalin apabila Pemerintah tidak lagi memandang masyarakat sebagai ancaman bagi penyelenggaraan konservasi melainkan sebagai mitra strategis. Apalagi, selama ini perlu diakui bahwa kapasitas kelembagaan dan personel pemerintah dalam melakukan penjagaan terhadap Kawasan Konservasi sangat terbatas. Sehingga, tidak dapat dielakkan bahwa peran dan partisipasi masyarakat merupakan faktor paling penting kesuksesan penyelenggaraan konservasi. Oleh karena itu, paradigma penyelenggaraan konservasi yang selama ini berbasis negara (*state-centered*) perlu digeser menjadi berbasis rakyat (*people-centered*). Untuk mewujudkan penyelenggaraan konservasi berbasis masyarakat tersebut, *policy brief* ini mengemukakan tujuh poin penting untuk penyempurnaan RUU KSDAHE.

1 Mengutamakan Paradigma Konservasi Berbasis Hak Asasi Manusia

Pendekatan berbasis HAM dalam konservasi bukanlah hal yang baru, diskursus konservasi semakin berkembang dan mengarah pada konsep konservasi yang lebih terbuka dan inklusif. Hal ini juga semakin diperkuat dengan adanya pendekatan 10 Cara Baru Pengelolaan Kawasan Konservasi yang dipopulerkan pemerintah yang mengedepankan Hak Asasi Manusia dalam pelaksanaan tindakan konservasi (Wiratno, 2019). Komitmen untuk mendukung dan melaksanakan pendekatan konservasi berbasis HAM tidak dapat dipastikan hanya dengan menormatisasi terma “masyarakat” atau “partisipasi” dalam RUU KSDAHE. Namun dalam pengaturannya RUU ini masih menyematkan pengakuan bersyarakat bagi masyarakat adat dan wilayah kelolanya, ataupun dengan pelaksanaan dan pengelolaan konservasi yang masih berbasis pada pengambilan keputusan yang bersifat *top-down* dan eksklusif.

Pembentuk undang-undang seharusnya tidak memandang masyarakat adat dan lokal sebagai ancaman dalam penyelenggaraan konservasi, melainkan sebagai aktor utama dan sejajar yang dapat bekerja sama dengan pemerintah. Pembentuk Undang-Undang seharusnya jeli dan fair dalam melihat ancaman bagi konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistem yang sesungguhnya seperti industri ekstraktif, sindikat dan mafia perdagangan satwa dan tumbuhan langka. Pengejawantahan dari pendekatan berbasis HAM dalam konservasi ini seharusnya dapat memastikan pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat dan komunitas lokal.

Masyarakat adat dan lokal bukan ancaman penyelenggaraan konservasi, melainkan sebagai aktor utama dan sejajar yang dapat bekerja sama dengan pemerintah.

RUU KSDAHE dalam pengaturan Kawasan Konservasi masih menyematkan pengakuan bersyarakat bagi masyarakat adat dan wilayah kelolanya.

Pembentuk Undang-Undang selanjutnya memiliki cara pandang konservasi yang berbasis HAM, lebih terbuka dan inklusif



2 RUU KSDAHE Hendaknya Mampu Menerjemahkan Komitmen Internasional Pemerintah Indonesia di Bidang Lingkungan Hidup

RUU KSDAHE yang disiapkan oleh DPR dan Pemerintah perlu menerjemahkan komitmen internasional pemerintah Indonesia serta berbagai perjanjian internasional yang relevan dengan penyelenggaraan konservasi. Salah satunya adalah kesepakatan dari *Conference of the Parties (COP) Ke-15* tentang keanekaragaman hayati (*Convention of Biological Diversity*) yang diselenggarakan di Montreal pada Desember 2022, yang disebut juga sebagai Kerangka Keanekaragaman Hayati Pasca-2020 (*Global Biodiversity Framework Post-2020*). Ada beberapa hasil kesepakatan penting dari CBD COP15 yang dapat dituangkan ke dalam RUU KSDAHE diantaranya:

- **TARGET 1:** Memastikan perencanaan pengelolaan keanekaragaman hayati yang efektif dan inklusif dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat dan komunitas lokal.
- **TARGET 3:** Memastikan pada tahun 2030, setidaknya 30% daratan dan perairan (terutama wilayah yang penting bagi keanekaragaman hayati dan fungsi ekosistem) dapat dilindungi dan dikelola melalui keterwakilan ekologis, hubungan baik, dan tata kelola yang setara baik di Kawasan Konservasi dan Areal Efektif Lain diluar Kawasan Konservasi (OECMs), serta mengakui masyarakat adat dan wilayahnya.
- **TARGET 9:** Memastikan pengelolaan berkelanjutan bagi spesies liar, memberikan manfaat sosial, ekonomi dan lingkungan bagi masyarakat, terutama bagi mereka yang hidupnya bergantung pada keanekaragaman hayati tersebut, termasuk dalam bentuk aktivitas yang berbasis pada produk, jasa pengelolaan keanekaragaman hayati yang berkelanjutan, serta melindungi pemanfaatan tradisional oleh masyarakat adat dan komunitas lokal.
- **TARGET 19:** secara substansial dan progresif meningkatkan tingkat sumber daya keuangan dari semua sumber, dengan cara yang efektif, tepat waktu dan mudah diakses, termasuk sumber daya domestik, internasional, publik dan swasta, sesuai dengan Pasal 20 Konvensi, untuk menerapkan strategi dan rencana aksi keanekaragaman hayati nasional, pada tahun 2030 memobilisasi setidaknya 200 miliar USD per tahun.
- **TARGET 23:** Memastikan pengambilan keputusan yang berbasis pada keterwakilan dan partisipasi penuh, setara, efektif dan responsif gender, serta akses terhadap keadilan dan informasi terkait keanekaragaman hayati oleh masyarakat adat dan komunitas lokal, menghormati budaya, hak atas wilayah, sumberdaya dan pengetahuan tradisional, sebagaimana berlaku juga untuk perempuan, pemuda, anak, disabilitas dan memastikan adanya perlindungan bagi pembela hak asasi manusia dan lingkungan.

Kesepakatan CBD-COP15 *Global Biodiversity Framework Post 2020* (GBF Post 2020) telah membawa intensi yang baik dalam melindungi dan mengakui hak-hak masyarakat adat atas tanah, sumberdaya, dan pengetahuan tradisional mereka. Kesepakatan ini memastikan adanya pelaksanaan konservasi yang inklusif dan efektif bagi negara anggota CBD. Maka, seharusnya RUU KSDAHE mampu merefleksikan hasil kesepakatan atau target-target GBF Post 2020. Hal ini juga dapat mengatasi perihalnya kekosongan hukum bagi beberapa target yang sudah disepakati, terutama berkaitan dengan OECMs (*Other Effective Areas Based Conservation Measures*). Sampai saat ini, pengaturan mengenai OECMs masih belum jelas, sehingga tafsir negara dalam pencapaian target ini amat bergantung pada interpretasi masing-masing pemangku otoritas dalam hal ini KLHK untuk wilayah daratan dan KKP untuk wilayah pesisir dan laut. Oleh karena itu, RUU KSDAHE diharapkan dapat menjadi dasar hukum yang kuat untuk mengatur dan melaksanakan OECMs di Indonesia.

3 Perlunya PADIATAPA Dalam Penetapan Kawasan Konservasi

RUU KSDAHE tidak banyak berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1990 yang belum secara eksplisit mengakui keberadaan masyarakat adat dan lokal dalam penetapan wilayah konservasi. Pasal 42 Ayat (1) dan Ayat (2) menentukan bahwa salah satu kewenangan pemerintah ialah penetapan dan pengukuhan Kawasan Konservasi, serta persetujuan penetapan Ekosistem penting di luar Kawasan Konservasi. Penetapan dan pengukuhan Kawasan Konservasi tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan rekomendasi dari lembaga pemerintah di bidang penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, namun ketentuan tersebut tidak memasukkan pengetahuan tradisional yang dimiliki oleh masyarakat serta hak atas tanah bagi masyarakat adat dan lokal sebagai pertimbangan untuk menetapkan wilayah akan ditetapkan oleh pemerintah sebagai Kawasan Konservasi.

RUU KSDAHE seharusnya mampu merefleksikan hasil kesepakatan atau target-target GBF Post 2020.

RUU KSDAHE masih sama dengan UU No. 5 Tahun 1990, belum secara eksplisit mengakui keberadaan masyarakat adat dan lokal dalam penetapan wilayah konservasi

Pasal 42 Ayat (1) dan Ayat (2) RUU KSDAHE: Penetapan dan pengukuhan Kawasan Konservasi dilakukan dengan mempertimbangkan rekomendasi dari lembaga pemerintah di bidang penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, namun tidak memasukkan aspek pengetahuan tradisional masyarakat serta hak atas tanah masyarakat adat dan lokal sebagai pertimbangan dalam penetapan Kawasan Konservasi.

Praktik pengabaian ini sudah berlangsung lama dan menjadi akar konflik sosial antara masyarakat adat dan lokal dengan Kawasan Konservasiⁱⁱ. Saat ini terdapat 16,3 juta jiwa yang tinggal pada 6.747 desa yang berada di sekitar kawasan konservasi. Masyarakat adat dan lokal menggantungkan hidupnya dari alam, sekaligus mereka menjadi perawat utama Kawasan Konservasi di tingkat tapak. Untuk mencegah meluasnya konflik antara masyarakat adat dan lokal dengan pemerintah dalam penetapan Kawasan Konservasi, maka RUU KSDAHE perlu mengatur proses PADIATAPA dalam penetapan Kawasan Konservasi.

PADIATAPA (Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan) merupakan penerjemahan dari prinsip FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*). PADIATAPAⁱⁱⁱ didasarkan pada pengakuan hak yang melekat pada masyarakat adat untuk menentukan nasib sendiri dan kebutuhan untuk menghormati martabat, pengetahuan, dan cara hidup tradisional mereka. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa masyarakat adat mendapat informasi lengkap tentang sifat dan dampak potensial dari proyek atau kegiatan yang diusulkan, dan bahwa mereka memiliki kesempatan untuk mengungkapkan pandangan dan keprihatinan mereka dengan cara yang berarti.

4 Pengaturan Yang Lebih Kuat Mengenai Kearifan Lokal dalam Kegiatan Konservasi dan Areal Kelola Konservasi Masyarakat (AKKM)

Beberapa perubahan penting dari RUU KSDAHE dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1990 adalah terkait dengan pengakuan terhadap Kearifan Lokal sebagai salah satu asas di dalam kegiatan konservasi (Pasal 2 huruf h). Didalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "asas kearifan lokal" adalah dalam penyelenggaraan Konservasi Keanekaragaman Hayati harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.

Selain itu, RUU KSDAHE mengakomodasi Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM) sebagai salah satu bentuk dari Ekosistem Penting Di Luar Kawasan Konservasi, AKKM atau yang dikenal juga sebagai ICCAs^{iv} adalah model konservasi telah lama dipraktikkan oleh masyarakat adat dan penduduk lokal di Indonesia dan seluruh dunia, dan dalam perkembangannya telah memperoleh pengakuan dalam kesepakatan internasional, dan memiliki platform pendaftaran secara nasional dan internasional^v. Pengaturan mengenai AKKM di dalam RUU KSDAHE patut diapresiasi mengingat ada banyak wilayah yang dikonservasi oleh masyarakat di berbagai tempat di Indonesia^{vi}. Di Indonesia, Working Group ICCAs Indonesia (WGII) sejak tahun 2011 telah memulai inisiatif untuk mendokumentasikan dan mendaftarkan praktik konservasi yang dilakukan oleh masyarakat adat dan komunitas lokal^{vii}. Saat ini telah teregistrasi 111 titik AKKM dengan luasan 464,765 ha yang menyebar di berbagai provinsi di Indonesia. Selain itu juga masih terdapat potensi AKKM seluas 4,2 juta ha. Bahkan diprediksi luas

AKKM lebih luas lagi mengingat data wilayah adat yang sudah diregistrasi oleh Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) sampai dengan tahun 2022 sudah mencapai lebih 20,7 juta ha. Hal ini mengingat bahwa kebanyakan AKKM terdapat di dalam wilayah adat.^{viii}

Pasal 8 Ayat (5) huruf d dan e menentukan bahwa Ekosistem Penting Di Luar Kawasan Konservasi dua diantaranya adalah Daerah Perlindungan Kearifan Lokal^{ix} dan AKKM^x. Meskipun RUU ini sudah memasukkan beberapa substansi mengenai Kearifan Lokal dan AKKM, Namun pengaturan mengenai AKKM dan Daerah Perlindungan Kearifan Lokal di dalam RUU KSDAHE masih belum memadai mengingat pengaturan mengenai hal ini hanya muncul di dalam satu ketentuan di dalam batang tubuh dan satu penjelasan.

Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan yang lebih rinci. Pertama, pengaturan mengenai pendataan AKKM dan Daerah Perlindungan Kearifan Lokal yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, namun masyarakat dapat mengajukan bahwa AKKM dan Daerah Perlindungan Kearifan Lokal mereka untuk didata oleh pemerintah. Proses yang dikakukan dapat mengadopsi mekanisme pendaftaran ICCA yang telah dilakukan selama ini. Sehingga terbangun satu *database* yang terintegrasi. Kedua, pengaturan lebih lanjut berkaitan dengan perlindungan dan dukungan yang dapat diberikan oleh pemerintah untuk mendukung kegiatan konservasi yang dilakukan oleh masyarakat adat dan lokal. Perlindungan dimaksud ialah menjaga agar AKKM dan Daerah Perlindungan Kearifan Lokal terlindungi dari proyek-proyek pemerintah dan swasta lainnya yang dapat merusak sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Sedangkan dukungan dapat diberikan dalam bentuk insentif maupun dukungan lain dari pemerintah terhadap partisipasi aktif masyarakat dalam penyelenggaraan konservasi. Dengan memasukkan substansi pengaturan yang demikian, maka lebih lanjut perlu didelegasikan pengaturan yang lebih operasional mengenai perlindungan dan dukungan dari pemerintah ke dalam Peraturan Pemerintah.

5 Mencegah Kriminalisasi terhadap Masyarakat pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi

RUU KSDAHE menggunakan pendekatan represif untuk memastikan supaya kegiatan konservasi berjalan pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi. Hal ini diatur di dalam Pasal 9 dan Pasal 51. Namun, RUU KSDAHE belum secara cermat merumuskan pengaturan ini sehingga mengaburkan antara subjek, objek, tindakan hukum, dan sanksi administratif maupun pidana. Ketidacermatan ini dikhawatirkan bisa menjadikan undang-undang ini dikemudian hari digunakan untuk merepresi dan mengkriminalisasi masyarakat yang selama ini tinggal dan mengelola wilayah konservasi. Selama ini sudah banyak kriminalisasi terjadi terhadap masyarakat terkait dengan konservasi.^{xi}

Pasal 9 mengatur mengenai orang perseorangan dan korporasi sebagai subjek yang diatur. Sedangkan objek yang diatur terkait dengan hak atas tanah dan perizinan berusaha. Tindakan hukum yang diatur adalah kewajiban pada perseorangan maupun korporasi untuk melakukan tindakan konservasi, termasuk dengan penyediaan dana untuk melakukan kegiatan konservasi. Apabila perseorangan tidak melakukan kegiatan konservasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi, maka perseorangan diwajibkan melepaskan hak atas tanahnya untuk mendapatkan ganti untung. Sementara itu, bila korporasi tidak melakukan tindakan konservasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi yang merupakan lokasi perizinan berusahanya, maka dapat dikenakan sanksi berupa: a. peringatan tertulis; b. penghentian sementara kegiatan usaha; c. penutupan lokasi; d. pencabutan perizinan berusaha; dan e. denda administratif.

Bahkan di dalam Pasal 51 diatur bahwa perseorangan yang tidak melakukan tindakan konservasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi dapat dipidana 2 sampai dengan 7 tahun penjara dan denda Rp. 200 juta sampai dengan Rp. 1 milyar. Sementara itu bila korporasi yang tidak melakukan tindakan konservasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi dapat dipidana 5 sampai 10 tahun penjara dan denda Rp. 2 sampai dengan Rp. 5 Milyar.

Pemerintah dan DPR perlu menyempurnakan pengaturan mengenai tindakan konservasi oleh perseorangan dan korporasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi dengan mempertimbangkan hal berikut. *Pertama*, penentuan Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan masyarakat, terutama melalui proses PADIATAPA sebagaimana yang sudah dibahas pada bagian awal *policy brief* ini. Tanpa persetujuan masyarakat, maka



penerapan ketentuan pidana secara sepihak merupakan kriminalisasi terhadap masyarakat.

Kedua, pembentuk undang-undang perlu memisahkan mengenai tanggung jawab perseorangan dengan korporasi dalam melakukan tindakan konservasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi dalam pasal yang berbeda untuk menghindari kerancuan. *Ketiga*, perlu penjelasan lebih detail mengenai apa yang dimaksud dengan hak atas tanah di dalam Pasal 9 Ayat (1). Pada umumnya rujukan mengenai hak atas mengacu pada UU Pokok Agraria (Nomor 5 Tahun 1960), di mana hak atas terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak-hak atas tanah lainnya. Dengan demikian, semestinya yang menjadi subjek di dalam ketentuan tersebut bukan saja perseorangan, mengingat hak atas juga dapat dimiliki oleh badan hukum perdata. *Keempat*, pengenaan tindak pidana kuranglah tepat dalam konteks ini. Dari pada melakukan kriminalisasi, pendekatan alternatif yang dilakukan oleh pemerintah ialah dengan memberikan insentif untuk mewujudkan kepatuhan warga negara untuk terlibat dalam kegiatan konservasi.

RUU KSDAHE (Pasal 2 huruf h) memuat pengakuan terhadap Kearifan Lokal, yaitu penyelenggaraan Konservasi Keanekaragaman Hayati harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.

RUU KSDAHE (Pasal 8 Ayat (5) huruf d dan e) telah memuat substansi Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM) sebagai salah satu bentuk dari Ekosistem Penting Di Luar Kawasan Konservasi. Namun, ketentuan tersebut hanya muncul di dalam satu ketentuan di dalam batang tubuh dan satu penjelasan.

RUU KSDAHE berpotensi memunculkan kriminalisasi terhadap masyarakat karena menggunakan pendekatan represif untuk memastikan kegiatan konservasi berjalan pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi.

⊕ Kewajiban pelepasan hak atas tanah bagi Perseorangan sebagai sanksi atas subjek yang tidak melakukan kegiatan konservasi. (Pasal 9)

⊕ Pidana 2 - 7 tahun penjara dan denda Rp. 200 juta - Rp. 1 milyar bagi Perseorangan yang tidak melakukan tindakan konservasi pada Ekosistem Penting di Luar Kawasan Konservasi. (Pasal 51)

Kerumitan pengakuan masyarakat adat masih tercermin dalam RUU KSDAHE

⊕ Pasal 37 RUU KSDAHE merumuskan: "Masyarakat Hukum Adat yang berada di dalam sistem perlindungan Ekosistem penting di wilayah adat dan/atau areal konservasi kelola masyarakat harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah dalam rangka melindungi kearifan lokal."

Pengadministrasian keberadaan masyarakat hukum adat harus dijauhkan dari keputusan politik baik dalam bentuk Perda maupun SK Kepala Daerah, dan menggantinya menjadi proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah secara sederhana dan murah.

6 Mengganti Prosedur Pengakuan Masyarakat Adat yang Politis Menjadi Administratif

RUU KSDAHE seharusnya menjadi momentum untuk memperbaiki kerumitan prosedur untuk pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat. Beberapa peraturan perundang-undangan menentukan bahwa proses mengadministrasikan keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan melalui penetapan dengan Peraturan Daerah. Pasal 37 RUU KSDAHE merumuskan bahwa: "Masyarakat Hukum Adat yang berada di dalam sistem perlindungan Ekosistem penting di wilayah adat dan/atau areal konservasi kelola masyarakat harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah dalam rangka melindungi kearifan lokal."

Ada beberapa persoalan terkait dengan pengalaman penetapan masyarakat hukum adat selama ini melalui Peraturan Daerah. *Pertama*, model pendelegasian pengaturan seperti ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat lepas tanggung jawab dan menyerahkan beban kepada pemerintah daerah untuk menetapkan masyarakat hukum adat. *Kedua*, penetapan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah membuat prosesnya menjadi politis. Hal ini mengingat bahwa anggota DPRD merupakan politisi lokal sehingga masyarakat adat harus membangun relasi politik dengan anggota DPRD dan Kepala Daerah untuk mendorong pembentukan Peraturan Daerah. Keberhasilan pembentukan Peraturan Daerah sangat bergantung pada tawar-menawar politik yang dimiliki oleh masyarakat adat dengan dukungan pendamping lapangannya. *Ketiga*, pembentukan Peraturan Daerah membebani anggaran daerah dan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat. Untuk melahirkan sebuah Perda, masyarakat adat dan pendukungnya memerlukan biaya sekitar 700 juta-1 miliar rupiah (BRWA, 2022)^{xii}. Belum lagi proses pembentukan Peraturan Daerah yang rumit, sehingga masyarakat adat tidak bisa maju sendiri tanpa ada pendampingan dari NGO atau akademisi.

Ditengah kerumitan persyaratan pembentukan Peraturan Daerah untuk penetapan masyarakat hukum adat, beberapa peraturan perundang-undangan mempersyaratkan Surat Keputusan Kepala Daerah sebagai bentuk penetapan masyarakat hukum adat. *Policy brief* ini menyarankan bahwa proses mengadministrasikan keberadaan masyarakat hukum adat harus dijauhkan dari keputusan politik baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun SK Kepala Daerah dengan menggantinya menjadi proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah. Proses pendataan keberadaan masyarakat hukum adat harus dibuat lebih sederhana untuk merekam realitas sosial, bukan sebagai suatu keputusan politik pemerintah. Tidak perlu lagi ada keputusan yang bersifat konstitusif, sebab Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945 sudah mengakui seluruh keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia, sehingga proses lebih lanjut yang perlu dilakukan adalah pendataannya oleh pemerintah. Hal ini harus dibuat dengan lebih sederhana seperti pemerintah mengeluarkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) untuk setiap warga negara. Selain langkah aktif pemerintah

untuk melakukan pendataan, masyarakat juga dapat mengajukan agar informasi mengenai komunitas, potensi wilayah konservasi dan pengetahuan tradisionalnya untuk didata ke dalam database. Sehingga bentuk akhir dari pendataan ini adalah suatu database terintegrasi yang berisi berbagai informasi mengenai keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal dan AKKM.

7 **Proses Meaningful Participation Agar Masyarakat Sipil Dapat Memberikan Masukan Dalam Proses Legislasi**

Salah satu poin untuk penyempurnaan RUU KSDAHE terkait dengan proses pembentukannya yang lebih terbuka dengan mengakomodasi masukan dari masyarakat adat dan lokal yang akan terkena dampak langsung dari pembentukan undang-undang ini. Dengan kata lain, proses pembentukan undang-undang ini harus didasarkan pada praktik dan pengalaman empiris yang dihadapi oleh masyarakat adat dan lokal, baik bagi mereka yang terekslusi karena keberadaan kawasan konservasi yang ditetapkan oleh pemerintah, maupun bagi mereka yang selama ini telah aktif melakukan kegiatan konservasi di luar wilayah konservasi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Masukan dari organisasi non-pemerintah yang selama ini bekerja untuk memperluas kegiatan konservasi yang dilakukan oleh masyarakat, pemberdayaan masyarakat adat dan lokal juga menjadi elemen yang sangat penting untuk dilibatkan di dalam proses pembentukan undang-undang ini. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur mengenai *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang. Bahwa masyarakat, terutama yang akan terkena dampak langsung dari keberlakuan suatu undang-undang, haruslah didengarkan aspirasinya, dipertimbangkan dengan sebaik-baiknya oleh pembentuk undang-undang, dan mereka berhak untuk mendapatkan jawaban dari pemerintah terhadap aspirasi yang mereka sampaikan.

Melampaui *meaningful participation* di dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, DPR dan Pemerintah dapat melibatkan masyarakat adat dan lokal, serta organisasi masyarakat sipil untuk duduk bersama melakukan musyawarah untuk merumuskan ketentuan-ketentuan di dalam RUU KSDAHE agar benar-benar undang-undang ini kelak dapat berguna untuk meningkatkan efektivitas kegiatan konservasi sekaligus dapat menggapai keadilan sosial dan ekologis yang memberikan manfaat bagi masyarakat dan lingkungan hidup.

REKOMENDASI

Pembentukan RUU KSDAHE segera akan memasuki tahapan pembahasan bersama antara DPR dengan Pemerintah. Policy Brief ini memberikan rekomendasi yang perlu untuk diperhatikan dalam pembahasan RUU KSDAHE, antara lain:

- 1 Mengatur secara seimbang peran pemerintah serta masyarakat adat dan lokal dalam mengelola kawasan konservasi. Pembentukan RUU KSDAHE perlu mengutamakan pendekatan berbasis HAM dalam kebijakan konservasi.
- 2 Menjadikan RUU KSDAHE sebagai wujud komitmen pemerintah untuk melaksanakan hasil kesepakatan CBD COP-15 (*Global Biodiversity Framework Post-2020*) dalam penyelenggaraan konservasi di Indonesia.
- 3 Pengaturan mengenai PADIATAPA dalam penetapan kawasan konservasi oleh Pemerintah. Proses PADIATAPA penting untuk menghindari meluasnya konflik antara masyarakat dengan kawasan konservasi.
- 4 Pengaturan yang lebih solid mengenai Daerah Pelindungan Kearifan Lokal dan Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM) dalam RUU KSDAHE, sebelum didelegasikan pengaturannya ke dalam Peraturan Pemerintah. Hal Utama yang perlu diatur mengenai pendataan, perlindungan serta insentif kepada masyarakat untuk meningkatkan dan memperluas kegiatan konservasi.
- 5 Mengubah pendekatan represif terhadap masyarakat terkait dengan kegiatan konservasi menjadi pendekatan yang lebih apresiatif untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan konservasi.
- 6 Memisahkan dengan tegas kedudukan perseorangan, masyarakat hukum adat dan korporasi dalam melakukan kegiatan dan tanggung jawab di bidang konservasi karena ketiga subjek tersebut memiliki kedudukan dan peran yang berbeda dalam kegiatan konservasi.
- 7 Mengganti proses mengadministrasikan keberadaan masyarakat hukum adat yang selama ini sangat politis melalui peraturan daerah, dengan mekanisme administratif berupa pendataan yang dilakukan oleh pemerintah untuk merekam realitas sosial masyarakat hukum adat. Pendataan ini dapat dilakukan bersamaan dengan pendataan kearifan lokal dan Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM).
- 8 Membuka forum yang memungkinkan masyarakat adat dan lokal, serta organisasi non-pemerintahan untuk terlibat aktif dalam proses pembentukan undang-undang. Selain untuk menjamin terwujudnya *meaningful participation* berdasarkan UU No. 13/2022, juga membuka kemungkinan untuk terbukanya *collaborative lawmaking* yang memungkinkan masyarakat untuk mendiskusikan dan merumuskan bersama-sama substansi undang-undang yang akan dibuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwibowo, Soeryo dkk (Peny). (2009). Analisis Isu Pemukiman di Tiga Taman Nasional Indonesia, Sajogyo Institute (SAINS) Bogor.
- Dahnari Andriani. 2017. Urgensi Areal Kelola Hak Atas Akses dan Pemanfaatan Spesies untuk Perburuan Tradisional, Ritual dan Agama. ICCAs Indonesia. <http://iccas.or.id/wpcontent/uploads/Tinjauan-kritis.pdf>. Diakses pada tanggal 15 Oktober 2018.
- Eko Cahyono. 2016. Ekskusi atas nama konservasi (Studi kasus masyarakat sekitar/dalam kawasan Taman Nasional Ujungkulon Banten), Jurnal Sosiologi Reflektif, Volume 8, No. 1, Oktober 2013.
- Husni Thamrin. 2013. Kearifan Lokal dalam Pelestarian Lingkungan (The Lokal Wisdom in Environmental Sustainable). Jurnal Kutubkhanah, Vol 16. No 1. Januari-Juni 2013.
- I Wayan Nitayadnya. 2014. Ombo Sebagai Wujud Kearifan Lokal Masyarakat Kaili Dalam Menjaga Harmonisasi Alam. Jurnal Walasui Vol 5. No. 1. Juni 2014.
- Kartodiharjo, Hariadi dan Jhamtani, Hira. (2006). Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia, Jakarta: PT Equinox Publishing Indonesia.
- Lily Sri Ulina Peranginangin, 2014. Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi, Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik. JKAP Vol 18, No 1 - Mei 2014.
- Peluso, nancy lee. 2006. "Hutan kaya, Rakyat Melarat; Penguasaan Sumberdaya dan Perlawanan di Jawa" (terj.) Lamdung Simatupang. Yogyakarta: Inisist Press.
- Rights Resources Insitute, 2022. Reconciling Conservation and Global Biodiversity Goals with Community Land Rights in Asia.
- Tim Riset Epistema Institute, 2020, Analisis kerangka hukum nasional, PUTUSAN peradilan dan kelembagaan yang mengatur tentang areaL Kelola konservasi Masyarakat adat dan lokal di Indonesia, Jakarta: Epistema Institute, April 2020.
- Wiratno, 2019. 10 Cara Baru Mengelola Kawasan Konservasi, Forest Digest. Link 10 Cara Baru Mengelola Kawasan Konservasi (forestdigest.com).
- Yance Arizona, Erasmus Cahyadi, dan Malik. 2015. Mengakhiri Rezim Kriminalisasi Kehutanan Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 95/PUU-XII/2014. Epistema-AMAN, Jakarta.

DAFTAR KUTIPAN

- ⁱ Lily Sri Ulina Peranginangin, 2014. Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi, Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik. JKAP Vol 18, No 1 - Mei 2014.
- ⁱⁱ DPR Minta Pemerintah Perhatikan Masyarakat Sekitar Kawasan Konservasi, SINDOnews.com pada Rabu, 16 Juni 2021. <https://nasional.sindonews.com/read/457522/15/dpr-minta-pemerintah-perhatikan-masyarakat-sekitar-kawasan-konservasi-1623834389>.
- ⁱⁱⁱ Prinsip ini telah disahkan oleh Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat dan telah diakui dalam berbagai instrumen dan pedoman internasional, misalkan dalam Kebijakan Operasional Bank Dunia 4.10 tentang Masyarakat Adat. FPIC Ini juga semakin diadopsi oleh pemerintah, organisasi internasional, dan aktor sektor swasta sebagai cara untuk memastikan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat dan keberlanjutan inisiatif pembangunan. Pemerintah Indonesia mulai mengadopsi prinsip ini ke dalam Peraturan di tingkat nasional dan daerah untuk mencegah terjadinya konflik yang melibatkan masyarakat adat dan lokal dalam proyek-proyek pemerintah dan swasta.
- ^{iv} Hubungan yang erat sering ditemukan antara masyarakat adat tertentu atau komunitas lokal dan wilayah, daerah, atau badan sumber daya alam tertentu. Ketika asosiasi semacam itu digabungkan dengan tata kelola lokal yang efektif dan konservasi alam, kita berbicara tentang "ICCA". ICCA terdengar seperti akronim, tetapi sebenarnya bukan. Ini adalah singkatan dari "wilayah dan kawasan yang dilestarikan oleh masyarakat adat dan komunitas lokal" atau "wilayah kehidupan". Selengkapnya <https://www.iccaconsortium.org/index.php/discover/>
- ^v Saat ini mekanisme pendaftaran ICCAs dapat dilakukan secara nasional melalui platform iccas.or.id, dan mekanisme pendaftaran internasional melalui platform iccasregistry.org.
- ^{vi} WGII menyepakati istilah AKKM untuk menerjemahkan *Indigenous and Community Conserved Areas/ Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities* (ICCAs).
- ^{vii} ICCA atau AKKM adalah ekosistem yang mengandung keanekaragaman hayati, jasa ekologis dan nilai-nilai budaya yang signifikan yang dilindungi oleh masyarakat hukum adat atau masyarakat lokal dan dikelola dengan suatu sistem pengetahuan lokal dan berdasarkan hukum adat yang berlaku di masyarakat. ICCA yang didokumentasikan antara lain seperti *tana ulen*, *leweung titipan*, *lubuk larangan*, *hoba mulung*, *sasi*, dsb. Lebih lanjut dokumentasi dan registrasi ICCA di Indonesia dapat diakses melalui website iccas.or.id.
- ^{viii} Dahnari Andriani. 2017. Urgensi Areal Kelola Hak Atas Akses dan Pemanfaatan Spesies untuk Perburuan Tradisional, Ritual dan Agama. ICCAs Indonesia. http://iccas.or.id/wpcontent/uploads/Tinjauan-kritis_Isi.pdf. Diakses pada tanggal 15 Oktober 2018.
- ^{ix} Dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "adat atau kearifan lokal" adalah norma dan kebiasaan yang berlaku pada masyarakat tertentu yang berkaitan dengan nilai-nilai pelestarian lingkungan hidup. Contoh adat atau kearifan lokal antara lain "Pranata Sasi" di Maluku, "Adat Mandati Pulau Wangi-Wangi" di Kabupaten Wakatobi Sulawesi Tenggara, "Tradisi Mane'e" di Sulawesi Utara, "Adat Lembata Teluk Hadakewa" di Nusa Tenggara Timur, "Adat Laot dan Lembaga Panglima Laot" di Aceh dan "Adat Awig-awig" di Nusa Tenggara Barat. Masih banyak contoh serupa di tempat lain.
- ^x Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "areal konservasi kelola masyarakat (AKKM)" adalah Ekosistem alami dan modifikasi Ekosistem alami yang mengandung Keanekaragaman Hayati, jasa ekologis dan nilai-nilai budaya yang signifikan yang secara sukarela dilindungi oleh Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lokal berdasarkan hukum adat atau pengikat lain. Dengan demikian AKKM dapat berupa hutan ulayat, kawasan yang dilindungi adat, situs-situs yang dikeramatkan, perlindungan sumber daya alam masyarakat lokal atau adat, serta areal yang dikelola Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lokal.
- ^{xi} Eko Cahyono, 2016. Ekskusi atas nama konservasi (Studi kasus masyarakat sekitar/ dalam kawasan Taman Nasional Ujungkulon Banten), Jurnal Sosiologi Reflektif, Volume 8, No. 1, Oktober 2013. Lihat juga, Yance Arizona, Erasmus Cahyadi, dan Malik. 2015. Mengakhiri Rezim Kriminalisasi Kehutanan Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 95/PUU-XII/2014. Epistema-AMAN, Jakarta.
- ^{xii} BRWA Beberkan 4 Tantangan Pengakuan Masyarakat dan Wilayah Hukum Adat. hukumonline.com. Pada Minggu, 12 Februari 2023. <https://www.hukumonline.com/berita/a/brwa-beberkan-4-tantangan-pengakuan-masyarakat-dan-wilayah-hukum-adat-lt62f32a9a92172>.