

# RUANG KELOLA SUMBERDAYA ALAM YANG SEKTORAL: Tantangan Implementasi Konsep Bioregion<sup>1</sup>

Hariadi Kartodihardjo<sup>2</sup>

Dengan kondisi sumberdaya alam yang telah rusak seperti saat ini, pilihan dan kesempatan untuk mengalokasikan hak memanfaatkan sumberdaya alam sebagai alat negosiasi pihak-pihak yang berkepentingan sebenarnya menjadi sangat terbatas bahkan tidak mungkin. Sentralisasi menjadi desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam yang diartikan secara sempit menjadi pengalihan kewenangan memberi ijin konsesi juga mestinya semakin sulit dijalankan. Karena menambah tingkat pemanfaatan sumberdaya alam yang secara cepat berdampak buruk bagi lingkungan, hanya akan membangun kinerja buruk bagi siapa saja yang sedang menjadi pemimpin.

Hukum alam yang sudah membatasi pilihan-pilihan manusia, semestinya bisa diatasi melalui kerjasama untuk menghasilkan pemanfaatan sumberdaya alam seadil dan seefisien mungkin. Namun kenyataannya tidak demikian. Semangat dalam perdebatan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam untuk mencari jalan tercepat, terbaik, dan termungkin, untuk mengatasi masalah, senantiasa dipotong oleh berbagai bentuk tembok-tembok batasan kewenangan. Salah satu bentuk kerugian situasi yang demikian adalah tidak berkembangnya inovasi pemikiran untuk memecahkan masalah yang sebenarnya. *Symptom* kewenangan itulah yang akhirnya dianggap sebagai masalah pokoknya. Sampai-sampai pasal yang dianggap paling penting dari suatu peraturan adalah mengenai kewenangan siapa dan dalam hal apa. Bagaimana sebenarnya akar masalah harus dipecahkan malah tidak diperbincangkan secara sungguh-sungguh.

Karena masalah yang sebenarnya tidak pernah dipecahkan, maka persoalan senantiasa terjadi. Belum pernah, sejauh ini, institusi<sup>3</sup> yang sangat menentukan efektivitas pengelolaan sumberdaya alam dianggap sebagai suatu masalah. Sisi gelap pengelolaan sumberdaya alam sungguh sangat membahayakan bagi daya dukung negara kepulauan seperti Indonesia, dan akan senantiasa menanggung beban semakin berat seperti kekurangan air bersih, pencemaran lingkungan, banjir, longsor, serta menurunnya produktivitas hasil pertanian.

## SUMBERDAYA AGRARIA: *Hak Private dan Hak Publik*

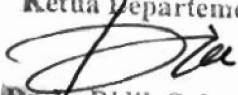
Ditinjau dari wujudnya secara fisik, sumberdaya alam dapat berupa tanah, air, udara, mineral dan energi, serta seluruh jenis tumbuhan dan binatang, termasuk yang berbentuk mikro-organisme. Apabila dikaitkan dengan pemanfaatan dan konservasi sumberdaya alam bagi kesejahteraan masyarakat, serta dalam pelaksanaannya berpegang pada tiga prinsip

<sup>1</sup> Bahan diskusi tematik tentang konsep dan implementasi bioregion oleh WALHI-KI.H, 21 April 2006 di Jakarta.

<sup>2</sup> Pengajar di Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI.

<sup>3</sup> Institusi ini identik dengan kelembagaan. Namun dalam naskah ini digunakan istilah institusi, karena istilah kelembagaan biasanya cenderung diartikan sebagai organisasi. Institusi lebih luas dari organisasi. Institusi mencakup aturan main, hak, yang membatasi pilihan-pilihan. Di dalam institusi juga tercakup pengetahuan, *trust*, dan *leadership* yang menentukan berjalannya perubahan kebijakan

Karya Ilmiah ini telah didokumentasikan<sup>1</sup>  
di Departemen Manajemen Hutan  
Fakultas Kehutanan IPB,  
Ketua Departemen MNH

  
Dr. Ir. Didik Suharjito, MS.  
NIP. 132 104 680

sekaligus yaitu kesejahteraan, keadilan, dan berkelanjutan, maka tinjauan atas sumberdaya alam tersebut setidaknya dapat dilihat dari dua sisi.

*Pertama*, hubungan antar kelompok pelaku berkenaan dengan sumberdaya alam, dan hubungan setiap kelompok pelaku dengan sumberdaya alam. Hubungan-hubungan tersebut sebenarnya merupakan sifat penguasaan manusia serta pemanfaatan sumberdaya alam, yang dicakup dalam pengertian agraria. Dengan demikian, pengertian agraria tidak terbatas pada aspek fisik tanah dan sumberdaya alam lainnya, melainkan termasuk di dalamnya aspek-aspek penguasaan manusia dan pemanfaatan sumberdaya alam tersebut. Dalam hal ini sejalan dengan pemikiran Wiradi (2001)<sup>4</sup>.

*Kedua*, hubungan yang terjadi secara alami antar wujud sumberdaya alam mempunyai manfaat untuk memelihara integritas masyarakat, habitat dan ekosistem biologis, serta manfaat untuk menunjang proses ekologis yang penting seperti pembentukan zat hara, arus dan penyerapan limbah, migrasi satwa, serapan dan atiran air, dll. Hubungan-hubungan ini terjadi di dalam wilayah-wilayah yang secara alami terbentuk, seperti wilayah daerah aliran sungai, wilayah habitat satwa, wilayah pesisir dan pulau kecil, wilayah ekosistem lahan basah, ekosistem lahan kering dan savana, dll. yang masing-masing mempunyai kondisi dan karakteristik tersendiri (Kartodihardjo, 2000).

Dalam pengelolaan sumberdaya alam, pengetahuan mengenai keterkaitan dan ketergantungan antar wujud sumberdaya alam di dalam wilayah-wilayah tersebut sangat penting, terutama untuk memperoleh informasi seberapa besar daya dukung sumberdaya alam, serta wilayah-wilayah mana yang perlu ditetapkan sebagai wilayah dengan tujuan utama untuk konservasi maupun produksi. Mengingat dalam pengelolaan sumberdaya alam memerlukan biaya dan sekaligus manfaat, maka hubungan antar kelompok pelaku sosial yang antara lain ditentukan oleh hak-haknya terhadap sumberdaya alam, akan menentukan "siapa mendapat apa". Oleh karena itu, apabila prinsip-prinsip kesejahteraan, keadilan, dan berkelanjutan diterapkan, pembaruan hak-hak terhadap sumberdaya alam menjadi syarat utama dalam pembaruan pengelolaan sumberdaya alam.

Sejalan dengan pelaksanaan pembaruan hak-hak terhadap sumberdaya alam, keterbatasan daya dukung sumberdaya alam harus dipertimbangkan. Oleh karena itu dalam pengaturan-ulang sistem pengelolaan sumberdaya alam, tidak terbatas pada redistribusi hak (*bundle of rights*), melainkan juga harus diikuti oleh pengaturan macam hak yang dapat dimiliki oleh individu dan oleh publik. Misalnya, hak apa yang dapat diperoleh oleh pemilik lahan dan hak apa yang tetap dipegang oleh otoritas yang mewakili kepentingan umum. Misalnya, petani-petani yang mempunyai lahan di wilayah hulu sungai dengan kondisi tanah yang miring hendaknya menanam tanaman keras, selain tanaman semusim, yang mempunyai fungsi konservasi lahan, agar petani-petani yang mempunyai lahan di hilir terhindar dari terjadinya banjir atau kekeringan.

Dalam kaitan ini sistem insentif juga perlu disediakan bagi petani di hulu. Oleh karena itu hubungan antar kelompok masyarakat, infrastruktur ekonomi, serta mekanisme pelaksanaan yang memungkinkan terjadinya proses pengambilan keputusan dan kesepakatan bersama harus diberi ruang seluas-luasnya. Untuk wilayah yang lebih luas, dengan kebutuhan yang

<sup>4</sup> Adalah keliru jika mengartikan agraria sebatas pertanian atau tanah pertanian. Agraria juga mencakup pedusunan, bukit, dan wilayah. Istilah sumberdaya alam, lingkungan, tata ruang, tercakup dalam lingkup pengertian agraria (Wiradi, 2001).

lebih beragam, seperti kebutuhan mempertahankan kehidupan satwa langka, keanekaragaman hayati, ekosistem pulau kecil, dll, diperlukan wadah kerjasama yang lebih luas cakupannya, misalnya dalam wilayah bioregion<sup>5</sup>.

Hubungan individu atau masyarakat dengan individu atau masyarakat lainnya yang berkenaan dengan sumberdaya alam merupakan hasil evolusi sosial-budaya yang lama. Dalam hubungan ini, realitas menunjukkan bahwa di lingkungan budaya Indonesia terdapat tiga golongan besar bentuk hak kepemilikan, yaitu: hak milik, hak adat, hak pemanfaatan dan hak kelola. Kawasan sumberdaya alam, baik di dalam kawasan hak milik, hak adat, hak pemanfaatan maupun hak kelola dapat berada pada kawasan sumberdaya alam yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan produksi/budidaya maupun kawasan lindung. Dengan demikian pengelolaan sumberdaya alam harus diterapkan pada seluruh kawasan, baik menurut kepemilikannya maupun menurut fungsinya. Dengan adanya ketegasan hak kepemilikan, maka selain hak, kewajiban dan tanggung jawab menjadi jelas, juga membuka peluang agar pengurusan dan pengelolaan sumberdaya alam dapat dilaksanakan secara lebiti utuh. Apabila pengurusan dan pengelolaan sumberdaya alam hanya menyangkut kepemilikan tertentu, maka kepemilikan lainnya dapat terabaikan.

### HAK SEBAGAI KUNCI

Kini dari berbagai referensi dapat disimpulkan bahwa penetapan hak secara tepat (*getting property rights<sup>6</sup> right*) merupakan kunci sukses dari pengelolaan sumberdaya alam. Ketepatan hak yang dimaksud juga mencakup keselarasan antara hak dan kewenangan lembaga lokal serta hak dan kewenangan pemerintah. Disamping itu, undang-undang dan peraturan lainnya harus dapat dilaksanakan dengan biaya transaksi semurah mungkin. Apabila tidak demikian maka masyarakat akan menetapkan keputusan-keputusan yang diambil di luar hukum yang berlaku, dan akan membuat kebijakan pengelolaan sumberdaya alam sangat sulit bahkan tidak mungkin dijalankan.

Bentuk hak itu sendiri tidak dapat ditentukan begitu saja, karena dalam setiap wilayah mempunyai kompleksitas sendiri-sendiri sehingga membuat hak yang tepat menjadi unik. Kompleksitas ekosistem maupun sistem sosial serta keterkaitan dan ketergantungan antar jenis sumberdaya sangat penting untuk dipertimbangkan. Kualitas sumberdaya alam di suatu tempat mungkin sangat tergantung oleh kebijakan dan pemanfaatan sumberdaya di tempat lain. Ukuran-ukuran mengenai kondisi keanekaragaman hayati, karakteristik jenis tanah, maupun kondisi iklim mungkin hanya ringkasan kompleksitas ekosistem. Hak pemanfaatan sumberdaya alam yang telah ditegakkan secara lokal dapat merupakan ringkasan kompleksitas sistem sosial. Tekanan pasar, perkembangan teknologi, kebijakan sektor dan perkembangan demografi mungkin hanya meringkas kondisi makro nasional yang berpengaruh terhadap pengelolaan sumberdaya alam. Seluruh aspek di atas berpengaruh terhadap ketepatan bentuk hak dalam pengelolaan sumberdaya alam.

---

Wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, flora, fauna asli dan pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan serta kondisi kesadaran untuk hidup di wilayah tersebut. Bioregion menadukan ekosistem darat, pesisir dan laut, termasuk ekosistem pulau kecil, dengan masyarakat dan kebudayaannya dalam konteks ruang.

<sup>6</sup> Dalam hal ini, *property rights* yang dimaksud bukan hanya hak yang bersumber dari peraturan-perundangan yang berlaku atau hukum positif, tetapi juga hak yang ditetapkan bersama dalam suatu kolempok masyarakat tertentu seperti masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya.

Alokasi hak dan kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya alam menentukan tujuan siapa yang akan dipertimbangkan, pilihan manajemen seperti apa yang akan digunakan, waktu dan lama pengelolaan dilakukan, penggunaan teknologi, serta jumlah modal yang digunakan dalam pemanfaatan sumberdaya alam tersebut. Dengan demikian manajemen pengelolaan sumberdaya alam menentukan keputusan siapa yang diuntungkan, waktu, tujuan serta bentuk interaksi antar pihak yang dikehendaki. Dengan kata lain, keputusan mengenai manajemen pengelolaan sumberdaya alam adalah memutuskan siapa yang akan mendapat hak atas penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam tersebut; keputusan mengenai manajemen pengelolaan sumberdaya alam adalah cermin motivasi apa yang digunakan dalam pengelolaan sumberdaya alam sejalan dengan tujuan pelestarian dan keadilan sosial yang ingin dicapai.

Hak sebenarnya terdiri dari hak-hak (*bundle of rights*) yang dapat diklasifikasikan dengan berbagai cara tergantung tipe keputusan manajemen pengelolaan sumberdaya alam yang disertakan, keinginan dari pihak yang akan diuntungkan, serta implikasi-implikasi yang diterima oleh nilai-nilai kultural yang sedang berlangsung dalam masyarakat. Sejumlah bentuk hak dapat diklasifikasikan misalnya dalam bentuk hak untuk masuk, hak untuk memanfaatkan, hak untuk memutuskan mengenai penggunaan sumberdaya, hak untuk tidak menyertakan pihak tertentu, hak untuk mengubah fungsi sumberdaya alam. Sejumlah hak tersebut dalam dikelompokkan dengan berbagai cara. Individu, kelompok atau organisasi mungkin bisa mendapat hak-hak tersebut secara keseluruhan sebagai *bundle of rights*, dan dikatakan sebagai pemilih. Schlager dan Ostrom (1992) mengemukakan bahwa dalam pelaksanaannya, hak-hak dapat dijabarkan menjadi bentuk *access* dan *withdrawal*, *management*, *exclusion* dan *alienation*, yang kemudian dapat dibedakan hak-hak yang seharusnya dipunyai oleh empat kelompok masyarakat yang mempunyai strata hak pemilikan dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah yaitu *owner*, *proprietor*, *claimant*, dan *authorized user*, seperti disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Hak-hak yang Terikat Berdasarkan Posisi Kelompok Masyarakat

Strata Hak	PEMILIK ( <i>Owner</i> )	PEMILIK YG TERIKAT ( <i>Proprietor</i> )	PENYEWA ( <i>Claimant</i> )	PENGGUNA ( <i>Authorized User</i> )
Memasuki dan memanfaatkan ( <i>Access and Withdrawal</i> )	X	X	X	X
Menentukan bentuk pengelolaan ( <i>Management</i> )	X	X	X	
Menentukan keikut-sertaan/mengeluarkan pihak lain ( <i>Exclusion</i> )	X	X		
Dapat memperjual-belikan hak-hak di atas ( <i>Alienation</i> )	X			

Sumber: Schlager dan Ostrom (1992)

1). Dalam hal kawasan lindung *management* dan *alienation* dipegang oleh otoritas tertentu yang mewakili kepentingan publik.

<sup>7</sup> *Access* yaitu hak untuk memasuki suatu batas fisik sumberdaya yang telah ditetapkan, sedangkan *withdrawal* adalah hak untuk memanfaatkan produk dari sumberdaya yang telah ditentukan. *Management* adalah hak untuk mengatur pemanfaatan dan mengubah bentuk sumberdaya menjadi produk tertentu. *Exclusion* diartikan sebagai hak untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan akses dan bagaimana hak tersebut dapat dialihkan. Sedangkan *alienation* diartikan sebagai hak untuk menjual atau menyewakan salah satu atau lebih hak-hak sebelumnya.

Selain pengelompokan tersebut di atas, hak atas sumberdaya alam juga dapat dilihat dari penerapannya. Misalnya atas sumberdaya tanah di area tertentu dapat meliputi seluruh barang yang dihasilkan dari dalam tanah maupun di atas permukaan tanah. Namun dapat pula ditetapkan berlakunya hak tersebut hanya untuk sumberdaya di atas permukaan tanah. Contoh lain dalam pengklasifikasian hak adalah dengan mendistribusikan hak kepada aktor yang berbeda di dalam pengelolaan sumberdaya alam yang sama. Misalnya, individu atau kelompok tertentu dapat masuk dalam area sumberdaya tertentu (misalnya kawasan taman buru) dan mengambil binatang buruan, namun pemerintah menetapkan jumlah maksimum binatang yang boleh diburu. Demikian pula, dalam kasus Hak Pengusahaan Hutan, dimana pemegang hak hanya dapat memanfaatkan kayunya saja, sedangkan jenis hasil hutan lainnya, tidak diperbolehkan.

Hak-hak atas sumberdaya alam tersebut memiliki tiga tipe, yaitu:

1. Hak dan kewajiban yang dikenakan bagi semua pihak;
2. Hak dan kewajiban yang dikenakan bagi pemilik sumberdaya;
3. Modifikasi kedua hak diatas, dalam hal:
  - a. Pembatasan penggunaan lahan bagi pemiliknya. Misalnya ditetapkan berdasarkan Undang-undang Tata Ruang;
  - b. Pengaturan langsung terhadap penggunaan sumberdaya oleh semua pihak;
  - c. Pengaturan penggunaan teknologi yang dipakai dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Tabel 2. Hak-hak versus Fungsi Sumberdaya Alam

Strata Hak	Fungsi Sumberdaya	
	KAWASAN BUDIDAYA PEMILIK	KAWASAN LINDUNG PEMILIK YG TERIKAT
Memasuki dan memanfaatkan ( <i>Access and Withdrawal</i> )	X	X
Menentukan bentuk pengelolaan ( <i>Management</i> )	X	PUBLIC POLICY <sup>1)</sup>
Menentukan keikut-sertaan/mengeluarkan pihak lain ( <i>Exclusion</i> )	X	X
Dapat memperjual-belikan hak-hak di atas ( <i>Alienation</i> )	X	PUBLIC POLICY <sup>1)</sup>

Sumber: Modifikasi dari Schlager dan Ostrom (1992)

<sup>1)</sup> Diikat oleh kepentingan publik

Hak dan kewajiban atas sumberdaya alam, dengan demikian, tidak hanya dimiliki oleh pemiliknya, tetapi juga dimiliki oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan terhadap fungsi sumberdaya alam (*stakeholders*). Tanpa adanya hak dan kewajiban bagi *stakeholders* akan menyulitkan kedudukan hukum bagi *stakeholders* jika ada pelanggaran dalam pengelolaan sumberdaya alam oleh pemiliknya, padahal dampak negatif pengelolaan sumberdaya alam dapat mengenai seluruh masyarakat.

*Stakeholders* itu sendiri terdiri dari individu (*private*), kelompok (*private collective*), maupun pemerintah (*public state*). Ketiga pihak ini berbeda dalam menetapkan tujuan, rencana maupun tindakan yang dilakukan. Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh individu akan sangat tergantung dari bentuk hak serta biaya dan manfaat yang akan diperolehnya. Individu cenderung akan mengambil tindakan yang paling

menguntungkan. Tindakan kelompok menjadi bagian dan sangat ditentukan oleh adanya fenomena aksi bersama, meskipun secara agregat, tindakan kelompok sangat ditentukan oleh hak dan manfaat serta biaya yang dihadapi. Pemerintah adalah stakeholder yang paling penting karena, dengan kekuasaannya, dapat mengubah hak dan menentukan besaran dan distribusi biaya dan manfaat yang dihadapi oleh kedua pihak lainnya. Di samping itu, pemerintah biasanya juga sekaligus sebagai penguasa, dalam tingkatan tertentu sebagai pemilik, sumberdaya alam, disamping juga sebagai pihak yang mewakili kepentingan-kepentingan publik. Menjadi permasalahan tersendiri ketika pemilik sumberdaya ini yang semestinya sebagai subyek hukum dalam pengaturan sumberdaya alam juga sebagai pihak yang mengatur tentang pengelolaan sumberdaya alam tersebut.

Dalam pengelolaan sumberdaya alam, efektivitas penerapan aturan main yang ditetapkan juga sangat tergantung dari ketersediaan informasi dan registasi (misalnya berupa kadaster, catatan penguasaan tanah, data yang dimiliki oleh pemerintah dan pemerintah daerah, bahkan oleh ingatan yang dimiliki oleh orang-orang tertentu) yang akurat dan mendapat legitimasi masyarakat. Keberadaan informasi dan registasi tersebut bukan hanya memastikan siapa memiliki obyek apa, melainkan juga sebagai instrumen untuk menegakkan hak-hak atas sumberdaya alam serta untuk memecahkan masalah-masalah konflik hak yang mungkin terjadi. Secara umum dapat dikatakan bahwa keberadaan informasi yang legitimate akan menurunkan biaya transaksi atas hak-hak penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.

Dengan terjadinya perubahan pandangan terhadap fungsi sumberdaya alam, semakin banyak dan tingginya kepentingan atas fungsi sumberdaya alam, serta banyak pula terjadi pemanfaatan sumberdaya alam dengan tujuan-tujuan yang tidak sinkron satu sama lain, akan terus menerus memberi tantangan bagi perubahan hak atas sumberdaya alam. Negosiasi dan perdebatan hak atas sumberdaya alam dapat terjadi melalui proses-proses politik, keputusan kolektif, maupun melalui pengadilan. Tekanan politik akan terus-menerus mengubah hak-hak atas sumberdaya alam. Perdebatan dan konflik akibat eksternalitas pengelolaan sumberdaya alam akan menunjang terjadinya perubahan-perubahan tersebut. Kini, perubahan-perubahan tersebut banyak yang sudah ditampung ke dalam peraturan-perundangan yang disusun, sehingga telah ditetapkan bagaimana manajemen pengelolaan sumberdaya alam tertentu, bagaimana teknologi digunakan, bagaimana pihak-pihak yang bukan pemilik dilibatkan dalam pengambilan keputusan, diharapkan semua itu dapat meminimumkan konflik pemanfaatan sumberdaya alam.

## **PERBEDAAN ANTARA PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SDA**

Permasalahannya adalah pengelolaan sumberdaya alam merupakan hal yang sangat kompleks. Luas dan ragamnya sumberdaya alam menyebabkan biaya, tenaga, serta prasarana dan sarana untuk dapat melakukan pemantauan, pengawasan, pengendalian, perlindungan, rehabilitasi dan pemanfaatan sumberdaya alam yang sangat besar. Keanekaragaman sumberdaya alam dan ekosistemnya memerlukan pengelolaan sumberdaya alam yang jauh lebih rumit dibandingkan dengan kondisi dimana hanya satu atau dua jenis komoditi sumberdaya alam yang ditangani.

Dengan adanya karakteristik yang melekat pada sumberdaya alam di atas, pengelolaan kawasan produksi/budidaya, walaupun motivasi dan tujuan utamanya adalah untuk memperoleh manfaat ekonomi dan finansial secara langsung dari adanya pemanfaatan

sumber daya alam, tidaklah akan layak secara ekonomi apabila kelestarian, fungsi pokok, dan ekosistemnya harus dijamin secara utuh. Hal tersebut terlebih lagi apabila fungsi sosial juga menjadi tanggung jawab lembaga ekonomi yang tujuan utamanya untuk memperoleh laba. Namun, akan berbeda halnya apabila yang diusahakan itu terbatas pada komoditi-komoditi tertentu yang sudah tersedia pasar serta teknologi pemanfaatannya. Oleh karena itu, perlu ditegaskan inti perbedaan antara pengelolaan kawasan sumberdaya alam dengan usaha pemanfaatan sumberdaya alm. sehingga dapat diidentifikasi lembaga yang sesuai untuk masing-masing tugas tersebut.

Dipandang dari sudut tujuannya, pengelolaan kawasan sumberdaya alam jauh lebih luas daripada usaha pemanfaatan sumberdaya alam. Secara umum dapat dinyatakan bahwa tujuan pengelolaan kawasan sumberdaya alam adalah untuk memperoleh manfaat yang optimal dipandang dari sudut ekonomi, sosial dan lingkungan hidup secara simultan. Dalam pandangan ini sumberdaya alam harus dilihat secara utuh sebagai satu kesatuan ekosistem, bukan komoditi atau salah satu hasilnya saja. Manfaat optimal tersebut tidak tergantung apakah kondisi pasar sedang baik atau sebaliknya. Oleh karena itu, pengelolaan kawasan sumberdaya alam tetap harus dijalankan, tidak memandang apakah kondisi pasar sedang baik atau tidak.

Sebaliknya, usaha pemanfaatan sumberdaya alam tidak demikian halnya. Suatu usaha harus tetap berlandaskan akan keuntungan atau laba, sebab kalau tidak begitu, bukan hanya pelaku usaha yang bersangkutan akan merugi, tetapi secara keseluruhan perekonomian juga merugi. Oleh karena itu, diperlukan dua bentuk lembaga yang berbeda yaitu: (a). Lembaga untuk melaksanakan pengelolaan kawasan sumberdaya alam yang lebih berorientasi pada pencapaian efektifitas pelaksanaan dengan meminimalkan pembiayaannya dan (b). Lembaga sebagai pelaku usaha pemanfaatan sumberdaya alam yang lebih berorientasi pada perolehan laba dan nilai tambah usahanya. Dengan demikian masing-masing lembaga pelaku dapat menyumbangkan perannya sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Untuk kawasan lindung jelas tujuan utamanya bukan untuk memperoleh manfaat ekonomi secara langsung. Manfaat dari kawasan-kawasan tersebut adalah untuk meningkatkan kemampuan ekosistem sebagai penyangga sistem kehidupan. Namun demikian, kawasan-kawasan dengan fungsi tersebut juga dapat berada dalam penguasaan hak milik (*ownership rights*). Oleh karena itu, peranserta masyarakat dalam menetapkan hak dan kewajiban pengelolaan hak miliknya menjadi hal yang harus diutamakan.

Atas dasar pemikiran di atas, pengelolaan sumberdaya alam perlu dipandang sebagai suatu sistem yang bersangkut paut dengan sumberdaya alam, kawasan sumberdaya alam, komoditi yang dihasilkannya, manusia dan masyarakat serta pengurusannya. Manusia dan masyarakat sebagai sumber dinamiha perubahan perlu menjadi inti dalam proses pengelolaan sumberdaya alam. Manusia dan masyarakat perlu membangun pranata dan institusi serta organisasi/lembaga yang mampu mengatur atau mengendalikan saling hubungan antar manusia dan masyarakat terhadap sumberdaya alam. Pengaturan atau pengendalian tersebut harus mampu mewujudkan perilaku para pihak yang terkait dengan sumberdaya alam sejalan dengan tuntutan keberadaan dan kelestarian fungsi sumberdaya alam.

## CACAT BAWAAN SEKTOR

Saat ini Rancangan Undang-undang (RUU) Pertambangan Mineral dan Batubara sedang di bahas di DPR-RI. Di waktu yang lain, akan dibahas pula RUU Sumberdaya Agraria dan RUU Sumberdaya Alam. Juga semestinya dibahas kembali Undang-undang (UU) Kelistrikan dan UU Minyak dan Gas Bumi. Sementara itu telah ada UU Perikanan, UU Perkebunan, UU Sumberdaya Air, UU Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Tata Ruang serta UU Kehutanan. Tiga UU yang terakhir juga akan direvisi.

Penetapan kerangka dasar tindakan negara yang dapat difahami dari isi kesebelas UU dan RUU yang berkaitan dengan sumberdaya alam di atas agar hasilnya dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, implisit di dalam makna kemakmuran itu, semestinya juga diperhatikan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam sebagai daya dukung kehidupan (*life support system*). Kerangka dasar tindakan negara tersebut, sejauh ini, belum menjamin perlindungan fungsi sumberdaya alam secara layak.

Setiap pembahasan RUU, tafsir hak menguasai negara (HIMN) senantiasa diperdebatkan untuk menghasilkan penjabarannya sampai di tingkat yang lebih operasional. Namun demikian, terlepas isi tafsir HIMN tersebut, sumberdaya alam yang juga punya „kekuasaan“ dan „hukum alam“, masih luput digunakan sebagai dasar tindakan negara, karena tafsirnyapun belum pernah dijabarkan Akibatnya sungguh sangat jelas, Negara telah melanggar „hukum alam“. Sehingga daya-daya alam memberi hukuman melampaui rasa keadilan buatan manusia. Kaya-miskin, menguasai-dikuasai, penindas-tertindas, dapat lenyap seketika oleh malapetaka alam yang menderpanya.

Dalam implementasinya, kesebelas UU/RUU di atas, berada dalam ruang kelola yang sama. Sementara itu, dalam setiap UU/RUU, walaupun ada, secara sendiri-sendiri memandatkan ruang kelola, menetapkan batas yurisdiksi, membentuk badan atau lembaga (Lampiran 1). Dengan demikian, kebenaran hukum setiap UU dibatasi oleh ruang kelolanya. Terdapat Wilayah Pengelolaan Hutan, Wilayah Sungai untuk pengelolaan air, Wilayah Kerja untuk pertambangan minyak dan gas bumi, Wilayah Usaha Pertambangan untuk mineral dan batubara, wilayah perikanan, yang seluruhnya dapat terletak atau dipengaruhi oleh kualitas daerah aliran sungai (DAS) yang sama. Sehingga seluruh kegiatan menghasilkan dampak negatif kumulatif yang dapat merusak dan mencemari lingkungan, tanpa dapat dikendalikan oleh masing-masing sektor. Karena setiap sektor mempunyai ukuran kinerja sendiri-sendiri. Dampak demikian ini dapat menjadi penyebab konflik sosial, yang pada gilirannya menjadi penghambat dicapainya kepastian usaha.

Dari berbagai referensi, tafsir sumberdaya alam melahirkan keterkaitan dan ketergantungan antar individu atau kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah yang sama maupun berbeda bahkan berbeda negara, sehingga suka atau tidak suka mengharuskan berlangsungnya aksi atau tindakan bersama (*collective actions*). Karakteristik sumberdaya alam bukan hanya mengulas sifat-sifat alam, melainkan juga menentukan dibatasinya hak si A yang berakibat terhadap hak si B, oleh sebab turunnya manfaat sumberdaya alam yang dikelola si B akibat pelaksanaan hak di A.

Bagaimana, misalnya, kabupaten tertentu dapat mengembangkan potensi perikananannya, ketika wilayah perairannya digelontori oleh *tailing* dari pertambangan di kabupaten lainnya? Bagaimana dua kabupaten atau lebih melakukan tindakan bersama untuk



menentukan batasan produksi mineral, batubara, minyak bumi, kayu, air, ikan, maupun membatasi konversi hutan untuk berbagai keperluan pembangunan, karena kabupaten-kabupaten tersebut daya dukungnya berada dalam daerah aliran sungai (DAS) yang sama? Apakah Balai dan Pengelola Wilayah Hutan, Dewan Sumberdaya Air, Badan Pelaksana dan Badan Pengatur, Badan Pengawas, yang dibentuk oleh beberapa UU tidak perlu bekerjasama, padahal menghadapi daya dukung sumberdaya alam yang sama dan tidak mungkin disekat-sekat? Oleh karena itu, karakteristik sumberdaya alam juga menentukan inti persoalan hak dan izin yang telah dijabarkan dalam RUU Sumberdaya Agraria.

Dampak yang sudah terjadi, secara nasional, akibat kuatnya sektoralisme pengelolaan sumberdaya alam adalah berkembangnya izin tanpa pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kata lain, mandat negara dijabarkan pemerintah (daerah) sebatas ribuan izin, tanpa ada informasi daya dukung untuk mengendalikannya. Akibatnya, tidak pernah cukup hanya mengandalkan teknologi untuk mengendalikan kerusakan dan pencemaran lingkungan, karena investasi penghasil perusak dan pencemarnya sudah melampaui daya dukung. Penerapan sejumlah kewajiban bagi pemegang ijin menjadi sia-sia. Dalam hal ini tidak keliru apabila ada referensi yang menyebutkan bahwa pendekatan sektor adalah pendekatan reduksionis yang mempunyai cacat bawaan.

Karena seluruh Undang-undang yang berkaitan dengan sumberdaya alam memegang ruang kelola dan komoditi masing-masing, dan Undang-undang ini sebagai landasan hukum bekerjanya sektor-sektor, maka:

1. Tanpa ada Undang-undang Pengelolaan Sumberdaya Alam (PSDA) yang dapat memperkuat pengelolaan SDA, maka negara tidak akan dapat melakukan pengelolaan SDA, sebaliknya yang berkembang hanya usaha pemanfaatan SDA tanpa mempertimbangkan daya dukungnya;
2. Kinerja birokrasi yang menjadi instrumen pelaksanaan Undang-undang bukan hanya ditentukan oleh kapasitas dan kemampuan personelnnya, melainkan ditentukan oleh adanya pembaruan institusi sehingga bentang alam, DAS, atau wilayah bioregion tertentu menjadi kesatuan perencanaan dalam usaha pemanfaatan SDA.

## MENGAPA BIOREGION?

Pendekatan pembangunan selama ini cenderung mengutamakan kawasan perkotaan daripada perdesaan, sehingga kawasan perdesaan tertinggal jauh dari pembangunan perkotaan. Pendekatan pembangunan juga cenderung mengutamakan wilayah daratan daripada lautan, sehingga pembangunan kelautan sangat tertinggal dan cenderung menjadi obyek penyelesaian masalah darat (misalnya sampah, limbah).

Pengelolaan SDA terkotak-kotak dalam wilayah administrasi yang kecil-kecil yang seringkali lebih sempit daripada ekosistem serta menimbulkan konflik antar daerah. Padahal daya dukung SDA per daerah administratif tidak mampu mendukung pembangunan dan kehidupan jangka panjang, sehingga diperlukan kerjasama antar daerah untuk mencapai kesejahteraan bersama dan keberlanjutan sistem penyangga kehidupan. Begitu juga pendekatan pengelolaan SDA yang sektoral seperti pertanian, kehutanan, pertambangan, industri dan kelautan, penyebab terjadinya perebutan SDA, dan tumpang tindih kebijakan di antara sektor-sektor tersebut.

Dari segi keadilan sosial, kebijakan-kebijakan yang ada bersifat atas-bawah (*top-down*) dan tidak memperhatikan budaya setempat. Kebijakan pengelolaan SDA selama ini cenderung bersifat sentralistik, elitis, paternalistik dan eksploitatif, sehingga menimbulkan kerusakan SDA dan lingkungan hidup serta kesenjangan ekonomi dan sosial antar pusat dan daerah, antara kelompok masyarakat, antar sektor dan antar kawasan.

Terkotak-kotaknya wilayah ekosistem ke dalam wilayah administrasi dan sektoral menyebabkan banyak kelompok masyarakat setempat terganggu kehidupannya, seperti masyarakat pemburu dan peramu, peladang berpindah dan nelayan tradisional; serta terganggu kebudayaannya seperti sistem pengetahuan, mata pencarian hidup, teknologi, religi, institusi dan norma-norma sosialnya. Pendekatan pembangunan saat ini cenderung seragam, sementara kemajemukan sosial budaya menjadi kenyataan dalam kehidupan, sehingga pembangunan tidak sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Hal ini menyebabkan pembangunan tidak efektif, tidak efisien dan boros, serta menimbulkan banyak konflik sosial.

Penegakan hukum masih sangat lemah karena hukumnya tumpang tindih dan eksploitatif-sektoral serta dibuat dalam sistem yang sentralistik dan represif. Dalam sistem otonomi daerah sekarang, daerah membuat peraturan daerah (PERDA) sendiri yang bisa saling bertentangan dengan perundang-undangan sektoral di atas, karena perundang-undangan sektoral tersebut tidak mengakomodasi kepentingan daerah. Penegakan hukum tidak dapat dilakukan karena perundang-undangan yang ada tidak mengakui keberagaman hukum adat yang mengatur pengelolaan SDA setempat, sehingga masyarakat merasa tidak menjadi bagian dari sistem hukum tersebut.

Menurut sistem hukum yang berlaku sekarang, SDA dikuasai oleh negara *casu quo* pemerintah. Sistem ini tidak memberi ruang bagi penguasaan SDA oleh masyarakat, baik secara individual maupun komunal, khususnya kepemilikan pada hutan alam, sumber daya mineral dan kawasan perairan laut. Hal ini menyebabkan konflik akibat klaim negara atas penguasaan SDA oleh masyarakat secara individual maupun komunal. Keadaan ini mengakibatkan ketidakjelasan pemegang mandat pengelolaan SDA menurut hukum negara, sebaliknya masyarakat yang secara *de facto* mengelola SDA setempat tidak mempunyai kekuatan hukum untuk mencegah eksploitasi SDA di wilayahnya sendiri oleh orang/kelompok orang di luar komunitasnya. Hal ini mengakibatkan terbukanya akses SDA terhadap eksploitasi yang tidak terkendali oleh siapa pun (*open access*).

Basis dari konsep bioregion adalah biogeografi. Biogeografi adalah ilmu yang mempelajari pola distribusi tumbuhan dan hewan dengan menggunakan pendekatan analisis spasial terhadap distribusi organisme. Pada awalnya konsep biogeografi banyak mendapatkan kritik karena belum dapat memberi jawaban atas pertanyaan tentang alasan mengapa di! atakan hahwa tumbuhan tertentu hanya dapat hidup di suatu daerah tertentu. Salah satu hasil kajian yang bersifat fenomenal dengan menggunakan pendekatan konsep biogeografi adalah ditemukannya garis Wallace di Indonesia bagian Tengah.

Konsep biogeografi jarang sekali menyentuh faktor-faktor lingkungan alam lainnya dalam satu ekosistem dan faktor manusia dengan aktivitasnya terhadap terjadinya pola distribusi tumbuhan dan hewan tersebut. Hal ini kemudian dipandang sebagai satu kelemahan mendasar dari konsep biogeografi. Karena itu, perkembangan selanjutnya

biogeografi mulai menyentuh faktor-faktor ekosistem dan kegiatan-kegiatan manusia untuk memahami pola distribusi organisme makhluk hidup (tumbuhan dan hewan) dalam suatu lingkungan geografi pada masa lalu dan pada saat ini. Bersamaan dengan perkembangan tersebut kemudian muncul istilah baru yang dikenal sebagai konsep *Bioregion*.

Dengan demikian, konsep bioregion merupakan kajian deterministik dari gabungan pengetahuan tentang klimatologi, fisiografi, hidrologi, geografi tumbuhan (*plantgeography*), geografi hewan (*zoogeography*), sejarah kejadian alam, dan beberapa deskriptif ilmu alam lainnya, termasuk manusia dan aktivitasnya serta kaitannya dengan faktor lingkungan alam lainnya sebagai suatu kesatuan ekosistem.

Jika dilihat dari dimensi waktu maka konsep bioregion juga dikembangkan sebagai dasar untuk menyusun perencanaan suatu daerah. Di Amerika Utara misalnya, pemerintah Kanada dan Amerika Serikat pada tahun 1996 telah mengeluarkan definisi Bioregion yang diadaptasi dari *The Bioregional Association of North Americas* (BANA). Definisi bioregion ini mencakup : (a) penemuan, pemahaman, restorasi dan pemeliharaan sistem alam lokal; (b) pembangunan dan penerapan cara-cara praktis berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia; (c) mendukung pembangunan budaya baru berdasarkan situasi hakikat fenomena suatu daerah (*biogeography*).

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa paling tidak terdapat 2 perbedaan penting dari konsep bioregion dengan biogeografi, yaitu : (1) dimasukkannya dimensi waktu dalam konsep bioregion, masa yang lalu dan waktu yang akan datang, sebagai unit analisis mengkaji fenomena lingkungan di suatu wilayah; dan (2) dimasukkannya dimensi manusia dan kegiatannya dalam memenuhi kebutuhan dasarnya dalam konsep bioregion. Sedangkan, kesamaan mendasar dari kedua konsep tersebut adalah digunakannya sudut pandang ruang (*spatial*) untuk memahami fenomena lingkungan di suatu wilayah.

Dengan demikian, secara praktis dalam aplikasinya bahwa konsep bioregion tetap bertumpu pada hasil kajian biogeografi atau fenomena geografi, tetapi ditambah dengan tataran kesadaran masyarakat mengenai suatu tempat (ruang) dan kesadaran bagaimana mereka dapat melangsungkan kehidupannya di wilayah tersebut.

Dari pengertian di atas, dikatakan bahwa penentuan garis batas entitas suatu biogeografi yang paling tepat berdasarkan konsep bioregion pada akhirnya harus digambarkan dan bahkan ditentukan oleh kognisi dan afektif masyarakat setempat terhadap lingkungan alamnya. Kognisi tersebut dipengaruhi oleh kondisi nyata yang ada di wilayah setempat sebagai nilai-nilai lingkungan (*environmental value*) yang diterima (*perceived*) dan ditanggapi oleh masyarakat setempat. Karena itu, dalam aplikasi konsep bioregion perlu juga dikaji sikap-sikap atau afektif masyarakat setempat terhadap nilai-nilai lingkungannya, sehingga dapat diketahui seberapa jauh dan seberapa penting nilai-nilai tersebut dikaitkan dengan tingkat pemahaman terhadap resiko dan manfaat optimal suatu kondisi lingkungan tertentu di wilayah lingkungannya. Cara berpikir dari individu atau kelompok masyarakat atas sumber daya di lingkungannya, termasuk gambaran masa depannya, akan dapat menunjukkan gambaran mengenai pandangan hidup (*way of life*) dari komunitas masyarakat setempat. Cara berpikir seperti ini kemudian disebut sebagai paham atau ideologi bioregionalisme (*bioregionalism*).

Ideologi bioregionalisme mencakup teori dan sistem terpadu yang praktis dari berbagai sektor kehidupan yang berorientasi pada konsep pembangunan berkelanjutan. Kunci dari

keberhasilan implementasi konsep bioregion adalah pemahaman tingkat nilai bioregionalisme pada suatu komunitas masyarakat dan memikirkan bagaimana cara meningkatkan kualitas pemahaman nilai-nilai bioregionalisme tersebut. Hal ini karena setiap komunitas masyarakat memiliki resonansi yang unik terhadap lingkungannya. Apabila pemahaman masyarakat terhadap bioregionalisme meningkat, maka akan tercipta suatu kesadaran yang tinggi dan mendalam terhadap ruang dan lingkungan hidupnya. Selanjutnya, kesadaran akan ruang dan lingkungan hidupnya akan menumbuh-kembangkan kesadaran masyarakat setempat untuk memiliki (*sense of belonging*), mengkonservasi, dan melindungi wilayah lingkungannya termasuk kehidupan sosial komunitas masyarakat setempat.

Dengan demikian, bioregionalisme merupakan suatu *mainstream* yang mempromosikan cara/pola yang mempertimbangkan ekologi dan sosial budaya untuk mencapai kehidupan berkelanjutan.

Sebagai suatu kesatuan wilayah ekosistem:

- (1) Bioregion merupakan area geografis yang mempunyai karakteristik tanah, batas-batas alam terhadap aliran air, iklim, dan flora tertentu;
- (2) Bioregion mengkaitkan ekosistem, geografis masyarakat dan budaya untuk mendorong ikatan sosial yang diharapkan dapat meningkatkan ikatan eko-budaya yang mengakar pada suatu wilayah melebihi ikatan etnis dan birokrasi;
- (3) Batas bioregion tidak dapat ditentukan dari 'atas' karena bioregion adalah konsep ekologi dan budaya yang sudah melekat dalam kehidupan masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.

Sebagai batasan ekosistem dan sosial-budaya, bioregion adalah suatu wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, flora dan fauna asli (*native*), dan pola interaksi manusia dengan alam yang salah satunya menghasilkan kearifan budaya yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan serta kondisi kesadaran untuk hidup di wilayah tersebut. Bioregion memadukan ekosistem darat, pesisir, dan laut termasuk ekosistem pulau kecil dengan masyarakat dan kebudayaannya dalam konteks ruang, untuk keberlanjutan fungsi lingkungan hidup.

Sebagai suatu pendekatan, bioregion merupakan:

1. Pendekatan bawah-atas (*bottom up*) untuk mendapatkan keseimbangan di antara kebutuhan hidup dan potensi sumber daya alam di dalam wilayah bioregion yang ditentukan berdasarkan kriteria ekonomi, ekologi, dan sosial dengan mengutamakan pemulihan dan pemeliharaan fungsi ekosistem untuk mendukung kepentingan masyarakat melalui:
  - a. Tanggungjawab atas kelestarian sumber daya alam;
  - b. Daya tarik budaya dan proses ekologi;
  - c. Tujuan politis desentralisasi dan keseimbangan sosial.
2. Dari sudut keanekaragaman hayati bioregion merupakan pendekatan holistik dan tetap mempertahankan kekhasan lokal (*local specific*) berdasarkan karakteristik, keunikan ekosistem, dan budaya setempat.

Kebijakan pengelolaan sumber daya alam harus didahului dengan proses orientasi dan identifikasi untuk mengenali karakteristik lokasi di mana pemangku utama tinggal, yang

sangat berguna untuk mengidentifikasi potensi dan keterbatasannya, sehingga masyarakat diharapkan bertindak bijak dan arif terhadap lingkungan alam, dan kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi lebih efektif karena mengakomodasi keunikan dan karakter sosial-budaya masyarakat setempat.

Elemen bioregion yang harus diperhitungkan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah :

1. Kawasan Lindung yang terdiri dari berbagai ekosistem alam yang dilindungi
2. Daerah Aliran Sungai (DAS) yang dikelola secara kesatuan yang utuh dari hulu hingga muara/batas kontinen, termasuk manusia yang hidup dan tinggal di dan sekitar DAS
3. Kawasan Pesisir dan Laut yang dikelola untuk melindungi ekosistem-ekosistem kunci
4. Teluk
5. Kawasan Budidaya Kehutanan, Perkebunan, Pertanian, Peternakan, Perikanan yang dikelola untuk tujuan jangka panjang
6. Lahan terdegradasi yang direhabilitasi untuk berbagai penggunaan yang berorientasi jangka panjang
7. Pertambangan yang dikelola untuk efisiensi pemanfaatan sumber daya alam, dengan meminimalisasi dampak negatif dan memberikan manfaat bagi sektor lain
8. Ekosistem Pulau Kecil/Kelompok Pulau Kecil tak dihuni dan dikelola untuk kantong keanekaragaman hayati
9. Institusi/Kelembagaan berbasis komunitas lokal yang mendukung upaya konservasi keanekaragaman hayati
10. Ekosistem kota yang dikelola untuk mendukung pendanaan konservasi keanekaragaman hayati
11. Industri
12. Manusia dan kebudayaannya (sistem pengetahuan, mata pencarian, teknologi, bahasa, religi, struktur dan pranata sosial)
13. Sistem penguasaan sumber daya alam (kepemilikan dan akses)
14. Administrasi pemerintahan dan kebijakan
15. Sejarah komunitas
16. Mobilitas dan interaksi sosial
17. Variabel demografi.

Dengan pendekatan bioregion maka persoalan-persoalan pengelolaan sumber daya alam dapat diatasi, karena dengan pendekatan bioregion berarti :

1. Mengurangi dikotomi dan kesenjangan perkotaan-perdesaan dalam pembangunan berkelanjutan
2. Menyatukan dan mensinkronkan kegiatan pembangunan di darat dan di laut
3. Mengintegrasikan komponen ekologi, ekonomi dan sosial dengan berbasis pada masyarakat dan para pemangku kepentingan lokal, serta bersifat lintas daerah dan lintas sektoral, sehingga mendorong penyelesaian sengketa antar daerah, antar sektor, antar pemangku kepentingan
4. Mendorong kerjasama antar daerah dan memungkinkan adanya sistem insentif dan disinsentif antar daerah dalam pengelolaan SDA
5. Bersifat bottom up, lintas daerah dan lintas sektoral, sehingga kepentingan kelompok masyarakat rentan tersebut di atas dapat diakui dan diakomodasikan

6. Mengakui keberagaman itu dan setiap pembangunan disesuaikan dengan karakteristik lokal (ekosistem dan sosial budaya setempat)
7. Menggunakan pendekatan desentralisasi dan menjamin keadilan antar dan inter generasi, kesetaraan gender serta membuka akses terhadap SDA yang lebih besar bagi masyarakat lokal, memiliki sistem yang transparan dan bertanggung jawab (*accountability*), dan menggunakan indikator pembangunan yang memasukan unsur penyusutan SDA dan lingkungan hidup
8. Lintas daerah dan lintas sektoral yang mendorong penegakan hukum yang terpadu, walaupun hukum dan sistem hukum yang ada masih lemah
9. Mengakui keberagaman sosial budaya, termasuk hukum adat, memberi ruang bagi tumbuh dan berkembangnya hukum-hukum lokal yang lebih sesuai dengan sistem nilai pengelolaan SDA setempat, sehingga meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum.
10. Mengakui keberadaan hak-hak masyarakat dalam pengelolaan SDA, sehingga mandat bisa diberikan oleh negara kepada masyarakat setempat untuk mengelola SDA secara berkelanjutan. Dengan demikian, masyarakat setempat mempunyai kekuatan hukum untuk mengatur pengelolaan SDA dan mencegah eksploitasi yang berlebihan.

### **PENATAAN KELOLA SUMBERDAYA ALAM**

Uraian di atas menunjukkan beberapa pokok masalah penataan ulang ruang kelola sumberdaya alam, sebagai berikut:

1. Pembangunan dilaksanakan dengan cara *habis-habisan* mengeksploitasi komoditas dari SDA. Ini dilakukan karena tolok ukur kinerja pembangunan – baik oleh sektor maupun oleh lembaga-lembaga pemerintah, seperti Perhutani, BKSDA – tidak memasukkan *stock* SDA sebagai bagian di dalamnya;
2. Orientasi pemerintah dan pemerintah daerah lebih kepada pengurusan perijinan pemanfaatan SDA daripada pengelolaan SDA. Dengan demikian, masalah ruang kelola sumberdaya agraria berada di luar jangkauan prioritas kegiatan pemerintah maupun pemerintah daerah;
3. Peng-kotak-an pembangunan menjadi sektor dan daerah tidak memungkinkan penguatan pengelolaan SDA berdasarkan satu kesatuan wilayah<sup>8</sup>. Lembaga pengelola Daerah Aliran Sungai (DAS), misalnya, tidak berfungsi untuk itu, karena tugas pokok dan fungsinya lebih kearah pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan. Setiap Bapeda menjalankan orientasi pembangunan di dalam lingkup daerahnya masing-masing, sementara itu pemerintah (pusat) lebih mengurus ijin pemanfaatan SDA;

Meskipun banyak kata-kata yang sudah sering didengar seperti: tata ruang, sumberdaya alam, DAS, daya dukung, namun sehubungan dengan itu belum ada implementasi kongkrit di lapangan. Hal tersebut terjadi karena kelima kata-kata tersebut harus diimplementasikan dalam kesatuan wilayah tertentu yang dapat melampaui wilayah administrasi, dapat mencakup kawasan budidaya maupun kawasan lindung, juga dapat meliputi kawasan perdesaan atau perkotaan, yangmana masing-masing terdapat pemegang otoritas sendiri-

<sup>8</sup> Pengertian "ruang" dalam UU No 24/1992 mengenai Penataan Ruang sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

sendiri. Dengan demikian terdapat dua pokok soal dalam melakukan penataan ulang ruang kelola sumberdaya agraria yaitu ketersediaan informasi mengapa tata ruang kelola sumberdaya agraria dilakukan dan dilakukan seperti apa. Kedua, keberadaan lembaga<sup>9</sup>, fungsi dan posisi lembaga tersebut terhadap lembaga-lembaga pemerintah yang telah ada untuk melakukan penataan ulang ruang kelola sumberdaya agraria.

### **Prakondisi: Informasi dan Argumen**

Untuk mendapat informasi dan argumen bagaimana sumberdaya alam dimanfaatkan, dialokasikan, dan dikonservasi diperlukan kebijakan penyelenggaraan pengelolaan sumberdaya alam. Penyelenggaraan pengelolaan sumberdaya alam dilakukan melalui inventarisasi, penetapan kawasan, pengembangan kelembagaan, perencanaan, pendayagunaan, perlindungan dan pelestarian, pengendalian dan pengawasan, serta pemantauan dan evaluasi.

Untuk pertama kalinya, penetapan kawasan dan pengembangan institusinya ditetapkan oleh Presiden untuk tujuh wilayah di Indonesia. Ketujuh wilayah tersebut yaitu Sumatera, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua<sup>10</sup>. Lembaga Pengelola Kawasan Sumber Daya Alam di tujuh wilayah tersebut menyelesaikan prakondisi pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam untuk memastikan di satu sisi tidak terjadinya konflik pemanfaatan sumberdaya alam, dan di sisi lain dapat digunakannya daya dukung dan daya tampung sebagai pengendali pemanfaatan sumberdaya alam. Prakondisi tersebut berupa organisasi, data, informasi, peta, rencana, maupun rancang bangun pengelolaan sumberdaya alam. Lembaga tersebut juga mempunyai tugas untuk mendorong terbentuknya Sub Pengelolaan Kawasan Sumberdaya Alam. Sub Pengelolaan ini dapat dibentuk pemerintah daerah dan atau masyarakat secara sukarela.

Kedua lembaga di atas, diharapkan mempunyai informasi untuk menetapkan potensi dan lokasi sumberdaya alam, pencadangan dan pemanfaatan sumberdaya alam, daya dukung dan daya tampung sumberdaya alam, kepastian hak-hak atas sumberdaya alam, serta prosedur dan mekanisme penyelesaian konflik pengelolaan sumberdaya alam. Informasi tersebut dapat dipergunakan untuk melakukan revisi tata ruang baik dalam skala kabupaten, propinsi, maupun nasional. Dengan demikian, kedua lembaga di atas lebih merupakan organisasi berbasis pengetahuan (*knowledge based organizations*).

Peran dan fungsi pemerintah maupun pemerintah daerah tetap bertumpu pada peraturan-perundangan yang berlaku, terutama berperan dalam pemberian dan penetapan perijinan pemanfaatan sumberdaya alam. Hanya saja penetapan perijinan tersebut wajib memperhatikan perencanaan yang telah dibuat oleh Badan Pengelola Kawasan Sumber Daya Alam atau Sub Badan Pengelola Kawasan Sumber Daya Alam. Untuk menghindari keterlanjuran penetapan perijinan pemanfaatan sumberdaya alam yang melampaui daya dukung maupun terdapat sengketa hak yang belum terselesaikan, instansi yang berwenang dilarang menetapkan perijinan pemanfaatan sumber daya alam, sebelum rencana pengelolaan sumberdaya alam ditetapkan.

<sup>9</sup> Berdasarkan draft RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam (PSDA) tertanggal 15 Maret 2006.

<sup>10</sup> Berdasarkan draft RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam (PSDA) tertanggal 15 Maret 2006.

## Organisasi Pengelola Kawasan SDA

Pengelolaan kawasan sumberdaya alam merupakan proses pembinaan sumberdaya alam sebelum komoditasnya, baik berupa benda hayati, benda nonhayati atau jasa diperoleh. Artinya, pengelolaan sumberdaya alam berurusan dengan sumberdaya alam baik sebagai kekayaan, sumberdaya maupun potensinya. Oleh karena itu, hasil dari suatu pengelolaan kawasan sumberdaya alam adalah terpeliharanya atau bahkan meningkatnya kapasitas, produktivitas dan kualitas sumberdaya alam, potensi atau kekayaan sumberdaya alam. Kapasitas, produktivitas dan kualitas sumberdaya alam ini merupakan modal bagi berlangsungnya aliran manfaat sumberdaya alam sesuai dengan fungsi pokoknya secara berkelanjutan. Mengingat upaya mempertahankan atau meningkatkan kapasitas, produktivitas dan kualitas sumberdaya alam ini merupakan kegiatan jangka panjang dan sebagian besar wujud manfaatnya bersifat publik serta terdapatnya unsur-unsur sumberdaya alam yang memerlukan biaya pengelolaan yang tinggi, maka upaya ini tidak sejalan dengan kondisi yang diperlukan untuk menarik dunia usaha melakukan investasi di bidang ini.

Di pihak lain, institusi pemerintah pun kurang sesuai untuk menjalankan aktifitas yang langsung secara fisik berurusan dengan kegiatan riil pengelolaan kawasan sumberdaya alam. Selain akan memperbesar dan makin membuat kompleks intitusi pemerintahan, penanganan langsung juga kurang sejalan dengan semangat debirokratisasi. Oleh karena itu, apabila institusi ekonomi murni yaitu dunia usaha dengan motivasi utamanya mencari keuntungan tidak sesuai dengan kebutuhan pengelolaan kawasan sumberdaya alam, maka jalan tengahnya adalah pengelolaan kawasan sumberdaya alam dilaksanakan oleh lembaga negara non eselon.

Dengan terselenggaranya pengelolaan kawasan sumberdaya alam yang profesional dan bertanggungjawab, maka peluang usaha bukan hanya terbuka semakin lebar, tetapi juga akan lebih terjamin keberlanjutannya. Obyek usaha sumberdaya alam adalah seluruh hasil, baik benda hayati, nonhayati, maupun jasa, yang berasal dari sumberdaya alam. Ragam komoditas dan ruang lingkup usaha tersebut dikondisikan oleh pengelolaan kawasan sumberdaya alam yang dilaksanakan Lembaga Pengelola Kawasan maupun Lembaga Pengelola Sub Kawasan. Dunia usaha, baik koperasi, usaha kecil, menengah dan usaha tradisional serta usaha berskala besar dibuka kesempatan sebesar-besarnya untuk berpartisipasi. Usaha yang dimaksud merupakan suatu sistem usaha produksi, usaha jasa, usaha pemasaran, usaha industri, maupun usaha-usaha pendukungnya.

ooo



Lampiran 1. Perbandingan Isi Sembilan UU dan RUU yang Mengatur Barang/Jasa dari Sumberdaya Alam

Undang-undang	Pengaturan dan Usaha					Fakta/Potensi Masalah - dari sudut perencanaan dan dampaknya
	Lingkup Tata Pengelolaan Sumberdaya		Lingkup Pemanfaatan			
	Lingkup Sumberdaya	Organisasi/Pengelola	Perencanaan	Obyek/Komoditi	Kelola dan Ijin	
<b>Kehutanan (No 41/1999)</b>	Daerah Aliran Sungai/DAS - Hutan - Hasil Hutan	Balai dan Pengelola Wilayah Pengelolaan Hutan	1. Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan 2. Aktivitas Pengelolaan/Pemanfaatan	Kayu, non kayu, jasa lingkungan	1. Ijin usaha pemanfaatan 2. Ijin usaha pemungutan 3. Ijin pinjam pakai	Ijin dikeluarkan meskipun perencanaan tidak dijalankan (secara nasional pengukuhan hutan kurang dari 10% kawasan hutan)
<b>Sumberdaya Air (No 7/2004)</b>	Wilayah sungai (dapat lebih dari satu DAS) dan cekungan air tanah	Dewan SDAir Nasional, Propinsi, Kabupaten	1. Pola pengelolaan wilayah sungai 2. Perencanaan pengelolaan SDAir 3. Pendencygunaan SDAir	Air	1. Penggunaan 2. Peran serta pengembangan 3. Ijin Pengusahaan SDAir	Ijin dapat diberikan meskipun Perencanaan Pengelolaan belum ada (Pasal 46 ayat 4)
<b>Perikanan (No. 31/2004)</b>	Perairan, ZEE, danau, waduk, sungai, rawa, genangan air lainnya - ikan	Pengawas Perikanan	1. Rencana pengelolaan perikanan 2. Potensi dan alokasi sumberdaya ikan 3. Jumlah tangkapan alat penangkapan	Ikan	1. Ijin penangkapan ikan 2. Ijin kapal pengangkut ikan	Tidak disebutkan secara jelas bahwa dalam memberikan ijin pemerintah perlu mengetahui terlebih dahulu daya dukung sumberdaya perikanan.
<b>Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (No. 5/1990)</b>	Wilayah sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan	Lembaga-lembaga pengelola kawasan konservasi	Pembentukan wilayah, Pola Dasar dan Pengaturan Cara Pemanfaatan	Kondisi lingkungan, Tumbuhan dan satwa liar	Tidak menetapkan perijinan	Sejauh ini implementasi sebagian isi UU ini dijalankan hanya oleh sektor tertentu misalnya Kehutanan.
<b>Minyak dan Gas Bumi (No 22/2001)</b>	Minyak dan gas bumi sebagai komoditi	Badan Pelaksana, Badan Pengatur	1. Wilayah Kerja untuk Kegiatan Hulu 2. Kegiatan Hilir	Minyak, gas bumi	1. Hulu: Kontrak Kerjasama 2. Hilir: Perijinan	Wilayah kerja kegiatan hulu tidak berkaitan dengan DAS dan Wilayah Sungai
<b>Kelistrikan</b>	Diutamakan	Badan Pengawas	1. Rencana umum	Energi	1. Ijin dalam kegiatan penyedia	Tidak mempunyai satuan

Undang-undang	Pengaturan dan Usaha					Fakta/Potensi Masalah - dari sudut perencanaan dan dampaknya
	Lingkup Tata Pengelolaan Sumberdaya		Lingkup Pemanfaatan			
	Lingkup Sumberdaya	Organisasi/Pengelola	Perencanaan	Obyek/Komoditi	Kelola dan Ijin	
(No 20/2002)	pada sumber energi terbarukan	Pasar Tenaga Listrik (a.l. pemberi ijin)	nasional, 2. Rencana Umum Daerah, 3. Rencana Pengembangan Sistem Tenaga Listrik	listrik	tenaga listrik 2. Ijin usaha dan industri penunjang tenaga listrik	wilayah perencanaan berbasis ekosistem
<b>Mineral dan Batubara (RUU)</b>	Bahan mineral sebagai komoditi	Dibagi dalam Urusan Pemerintah, Provinsi, Kabupaten	1. Wilayah Pencadangan Negara/WPN 2. Wilayah Usaha Pertambangan/WUP 3. Wilayah Pertambangan Rakyat/WPR	Mineral radio aktif, Mineral logal dan batu bara, Mineral bukan logam dan batuan	Perorangan/Badan usaha dpt memperoleh WUP melalui lelang atau permohonan pencadangan wilayah, Usaha Pertambangan: 1. Penugasan Usaha Pertambangan 2. Ijin Usaha Pertambangan 3. Ijin Pertambangan Rakyat	1. Wilayah usaha pertambangan tidak berkaitan dengan wilayah DAS dan Wilayah Sungai 2. Penyelesaian hak atas tanah dilakukan oleh pemegang ijin 3. WUP dan WPR tidak diketahui hubungannya
<b>Sumberdaya Agraria (RUU)</b>	Tanah dan Sumberdaya agraria lainnya	Dibagi dalam Urusan Pemerintah (bidang sumberdaya agraria selain tanah), Provinsi, Kabupaten	1. Penguasaan 2. Pemilikan 3. Penggunaan 4. Pemanfaatan 5. Pemeliharaan	Tanah, hasil di permukaan dan di dalam tubuh bumi	1. Hak tanah (hak milik dan hak pakai) 2. Ijin Sumberdaya Agraria (selain tanah)	Kedua RUU ini hendaknya disatukan karena: 1. Meletakkan dasar-dasar implementasi hak menguasai negara atas sumber-sumber agraria – tanah dan kekayaan alam lainnya: 2. Mengatur daya dukung SDAIam yang didasarkan pada kawasan pengelolaan SDAIam
<b>Sumberdaya Alam (RUU)</b>	Sumberdaya alam dan komoditas yang dihasilkan darinya	Badan Pengelola Kawasan SDAIam	1. Peruntukan 2. Penggunaan 3. Penyediaan 4. Perlindungan 5. Pemanfaatan		Badan Pengelola Kawasan SDAIam menetapkan lokasi dan besaran pemanfaatan sesuai dengan daya dukung SDAIam	