

# **Tinjauan Pengaturan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dalam Berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi**

## ***Analysis on Regulation of Conservation on Biological Resources in Constitutional Court Decisions***

**Rofi Wahanisa**

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang  
Jl. Sekaran, Kec. Gn. Pati, Kota Semarang, Jawa Tengah  
E-mail: rofiwahanisa@mail.unnes.ac.id

**Muh. Afif Mahfud**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
Jl. Imam Bardjo No. 1 Semarang  
E-mail: afifmahfud4@gmail.com

Naskah diterima: 04/02/2020 revisi: 20/04/2021 disetujui: 02/06/2021

### **Abstrak**

Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (UU KSDHE) haruslah relevan dan selaras dengan berbagai peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK). Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah : 1) Bagaimanakah keselarasan antara undang-undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (KSDHE) dengan peraturan perundang-undangan lainnya?, 2) Bagaimanakah Undang-undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (UU KSDHE) ditinjau dari putusan Mahkamah Konstitusi?. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah data sekunder. Analisis data didasarkan pada model interaktif. Hasil studi menunjukkan bahwa: (1) UU KSDHE tidak mempertimbangkan UUPA dan TAP MPR No. IX/MPR/2001 sebagai landasan pengaturan sumber daya alam. Terjadi pula ketidakselarasan antara substansi UU KSDHE dengan peraturan lainnya. Peraturan ini juga tidak responsif karena belum

mengatur mengenai bioteknologi modern dan pemanfaatan sumber daya genetika. (2) UU KSDHE tidak selaras dengan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menekankan pada aspek preventif dalam pengelolaan sumber daya alam, perlindungan dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat serta partisipasi publik yang substantif. Di sisi lain, UU KSDHE masih menekankan pada aspek penertiban (kuratif), tidak memberikan perlindungan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan kawasan konservasi oleh masyarakat hukum adat serta partisipasi publik yang hanya berada dalam tingkatan *informing*. Studi ini merekomendasikan revisi terhadap UU KSDHE agar selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.

**Kata kunci** : Pengaturan, Konservasi, Sumber Daya Alam Hayati, Putusan Mahkamah Konstitusi

### Abstract

*Law No. 5 Year 1990 on Conservation of Biological Resources and Ecosystem must be relevant and in harmony with regulation and Constitutional Court decisions. The issues of this article are : (1) How is the harmony between Law No. 5 Year 1990 on Conservation of Biological Resources and Ecosystem with other regulations ?; 2) how is the accordance between Law No. 5 Year 1990 on Conservation of Biological Resources and Ecosystem with Constitutional Court decisions? This is a normative research with conceptual and regulations approach. This article use secondary data with interactive model analysis. This research shows that : (1) Law No. 5 Year 1990 on Conservation of Biological Resources and Ecosystem has not considered Basic Agrarian Law and People's Consultative Assembly No. IX/MPR/2001 as base of natural resources regulation. This regulation is neither according to other regulations nor responsive because this has not regulated modern biotechnology and genetic resources. (2) Law No. 5 Year 1990 on Conservation of Biological Resources and Ecosystem is not according to Constitutional Court Decision that emphasize on preventive aspect of natural resources management, protection and respect of indigenous people and substantive public participation. In another side, this regulation emphasize on curative aspect, irrespect and not protect indigenous people. This article recommends revision of this regulation and accord it with Constitutional Court Decision.*

**Keywords** : Regulation, Conversation, Biological Natural Resources, Constitutional Court Decision

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya alam baik hayati maupun non hayati yang terdapat di daratan maupun di lautan. Sumber daya alam tersebut harus dikelola berdasarkan keadilan sosial sebagai salah satu sila Pancasila

yang ditetapkan sebagai ideologi negara. Sukarno dalam pidatonya mengkaitkan makna “keadilan” dengan “ratu adil” atau *sociale rechtvaardigheid* yaitu kondisi dimana terpenuhinya kesejahteraan bersama.<sup>1</sup> Sukarno juga menjelaskan secara lebih lengkap mengenai makna keadilan yang diantaranya adalah keadilan sebagai suatu kondisi masyarakat atau sifat suatu masyarakat yang ditandai keadilan dan kemakmuran, situasi bahagia buat semua orang.<sup>2</sup>

Guna memastikan terciptanya kesejahteraan termasuk untuk generasi yang akan datang maka Bangsa Indonesia memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mengelola sumber daya tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Substansi pasal ini bermakna bahwa bumi, air dan kekayaan alam (sumber daya alam) dikuasai oleh negara atau berada dalam penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>3</sup>

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001/PUU-1/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, hak menguasai negara mencakup lima kewenangan yaitu kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).<sup>4</sup> Salah satu hal yang penting untuk diatur adalah sumber daya alam hayati guna memastikan bahwa sumber daya tersebut bisa lestari dan bermanfaat baik untuk generasi sekarang maupun yang akan datang. Oleh sebab itu, diperlukan pengaturan yang menyeimbangkan antara kepentingan manusia dan juga kelestarian sumber daya. Berdasarkan hal tersebut maka dibuatlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (selanjutnya untuk penyebutan dengan KSDHE). Guna memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya alam hayati dapat berlangsung dengan cara sebaik-baiknya maka diperlukan langkah-langkah konservasi sehingga sumber daya alam hayati dan ekosistemnya selalu terpelihara dan mampu mewujudkan keseimbangan serta melekat dengan pembangunan itu sendiri.

Kondisi ini akan tercapai apabila terdapat kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya melalui keselarasan antara UU KSDHE dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan putusan Mahkamah Konstitusi.

<sup>1</sup> Tb Basarah, Ahmad dan Hasanuddin, (Ed), *Historitas dan Spiritualitas Pancasila: Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila*, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan MPR RI, 2016, h. 31-32.

<sup>2</sup> Sukarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Cetakan I, Jakarta: P.T. Buku Seru, 2015, h. 186.

<sup>3</sup> Winahyu Erwiningsih, “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945”, *Jurnal Hukum*, Vol. 16 Oktober 2009, h. 126.

<sup>4</sup> Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, h. 41.

Keselarasan dengan substansi Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan hal penting untuk diperhatikan karena Putusan ini memberikan arahan mengenai prinsip dan kebijakan yang menjadi acuan dalam pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam hayati. Hal ini guna memastikan bahwa tujuan dari pengelolaan sumber daya alam hayati yakni keadilan antar dan intergenerasi akan tercapai. Selain itu, UU KSDHE juga sudah sepatutnya bersifat responsif terhadap perkembangan teknologi seperti rekayasa genetika dan bioteknologi modern yang memiliki pengaruh sangat signifikan dalam pengelolaan sumber daya alam hayati.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah: 1) Bagaimanakah keselarasan antara Undang-undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (KSDHE) dengan Undang-undang lainnya?, 2) Bagaimanakah undang-undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (KSDHE) ditinjau dari putusan Mahkamah Konstitusi?

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian normatif yang berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas, doktrin dan harmonisasi hukum.<sup>5</sup> Oleh sebab itu, digunakan pendekatan perundang-undangan karena analisis berkaitan dengan keselarasan UU KSDHE dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Digunakan pula pendekatan konseptual berupa prinsip dan pandangan mengenai hukum. Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Analisis data didasarkan pada model interaktif yang diawali dengan reduksi data yakni proses untuk menggolongkan, menyederhanakan dan memfokuskan data. Tahapan selanjutnya adalah menguraikan data melalui penggunaan teks naratif. Tahapan terakhir adalah melakukan penarikan kesimpulan.<sup>6</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **1. Keselarasan antara Undang-undang KSDHE dengan Undang-undang lainnya**

Terdapat beberapa ketidakselarasan antara UU KSDHE dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Pada sub bab ini akan diuraikan hal apa yang menunjukkan ketidakselarasan tersebut:

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan I, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, h. 52.

<sup>6</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *An Expanded Source Book: Qualitative Data Analysis*, Edisi Kedua, California: Sage Publication, 1994, h. 12.

## **A. Tidak mengacu pada UUPA, dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjadi landasan kewenangan bagi negara untuk melakukan pengaturan terhadap konservasi sumber daya alam hayati. Kewenangan yang dimiliki negara tersebut bersifat instrumental atau alat.<sup>7</sup> Adapun kata dipergunakan di depan frase sebesar-besarnya kemakmuran rakyat bersifat imperatif atau perintah kepada negara guna mempergunakan kewenangan yang dimilikinya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ini menunjukkan kata dipergunakan bersifat teleologis atau berorientasi pada tujuan. Hak menguasai negara bermakna negara memiliki tanggung jawab dalam memastikan bahwa seluruh sumber daya alam yang dikuasakan kepadanya menjadi sumber kemakmuran rakyat.<sup>8</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 harus dipertimbangkan dalam pembuatan peraturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati karena pasal ini menentukan tujuan yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tujuan inilah yang akan mengarahkan isi dari peraturan perundang-undangan tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya agar dapat menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat termasuk generasi di masa yang akan datang serta kelestarian sumber daya hayati.

Peraturan lainnya yang sesungguhnya juga perlu dirujuk dalam pembentukan peraturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada Pasal 1 peraturan ini dinyatakan bahwa Ketetapan MPR ini merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Satu hal yang sangat penting untuk mendasari pengaturan UU KSDHE ini adalah keselarasannya dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana yang terdapat dalam Ketetapan MPR ini, diantaranya :

1. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;

<sup>7</sup> Muchsini, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2007, h. 26.

<sup>8</sup> I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Kedaulatan Sumber Daya Alam Di Indonesia Sebagai Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila", *Jurnal Yustisia*, edisi 88 Januari – April 2014, h. 52.

2. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
3. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;

Ada dua prinsip yang sesungguhnya dapat menjadi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yakni memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan serta melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat. Kedua prinsip ini selaras dengan tujuan konservasi sumber daya alam hayati yakni memelihara sumber daya alam hayati sehingga terhindar dari kepunahan dan dapat menopang pembangunan nasional.

Substansi UU KSDHE nampaknya belum selaras dengan prinsip-prinsip tersebut utamanya yang berkaitan dengan penghormatan hak-hak masyarakat hukum adat, pluralisme hukum dan desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam serta partisipasi publik. Hal ini disebabkan pengelolaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dalam peraturan ini masih bersifat sentralistik dan bersifat *top down*. Padahal dalam TAP MPR ini ditetapkan mengenai berbagai prinsip pengelolaan sumber daya alam. Prinsip-prinsip tersebut juga ditekankan dalam berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi berupa penghormatan terhadap pluralisme hukum, pelibatan pemerintah daerah dan partisipasi publik.

Aturan lainnya yang juga seharusnya menjadi acuan dalam pembentukan peraturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan peraturan yang sejak awal dibuat untuk menjadi undang-undang payung (*umbrella act*) di bidang agraria. UUPA sebagai sebuah peraturan juga pantas menjadi rujukan karena karakter hukumnya yang resposif.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2012, h. 339.

Berdasarkan karakter produk hukumnya yang responsif tersebut maka sangat tepatlah apabila UUPA menjadi salah satu rujukan dalam pembentukan aturan di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Ironisnya, saat ini banyak aturan di bidang agraria yang justru bersifat sektoral dan bahkan bertentangan dengan UUPA. Hal ini disebabkan UU sektoral tersebut memiliki posisi yang setara dengan UUPA karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan payung (*umbrella act*) seperti UUPA memiliki posisi yang setara dengan undang-undang lainnya. Akibatnya terjadi ketidakselarasan pengaturan antara UU KSDHE dengan pengaturan dalam UUPA. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Adanya peraturan-peraturan yang dibuat secara sektoral yang tidak mengacu kepada UUPA menyebabkan terjadinya tumpang tindih dalam hukum agraria nasional karena menimbulkan adanya ego sektoral hingga akhirnya menimbulkan tumpang tindih kebijakan. Maria S.W. Soemardjono menyatakan bahwa kompetisi antar pengaturan berbagai bidang Sumber Daya Alam yang tumpang tindih, bahkan bertentangan satu sama lain itu menjadi salah satu penyebab timbulnya berbagai konflik dan sengketa agraria dalam berbagai skalanya dan ketidakadilan dalam perolehan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam disamping mendorong kualitas dan kuantitas Sumber Daya Alam.<sup>10</sup>

## **B. Peraturan Perundang-Undangan tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Tidak Responsif**

Zaqiu Rahman menyatakan bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya perlu dilakukan perubahan.<sup>11</sup>

1. Pemikiran konservasi yang dianut saat ini masih menekankan pada aspek perlindungan sedangkan perkembangan di bidang konservasi saat ini sudah mengakomodasi pemanfaatan secara berkesinambungan dan berkelanjutan;
2. Lingkup pengaturan yang terdapat dalam undang-undang tersebut masih menekankan pada konservasi di wilayah daratan padahal saat ini konservasi juga terdapat di wilayah darat, laut dan juga udara. Dalam

<sup>10</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pluralisme Hukum: Sumber Daya Alam dan Keadilan Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*, Yogyakarta: 2018.

<sup>11</sup> Zaqiu Rahman, "Upaya Memberi Payung Hukum Yang Komprehensif Di Bidang Konservasi", *Jurnal Rectsvinding*, Vol. 2, 2016.

hal ini, pengaturan konservasi di wilayah perairan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan;

3. Pengaturan yang terdapat dalam undang-undang ini belum mengakomodasi substansi dan prinsip-prinsip konservasi yang terdapat dalam perjanjian internasional yang telah diratifikasi Indonesia seperti *Convention on Bio Diversity*, Konvensi Cartagena dan Konvensi Nagoya;
4. Undang-undang ini dibentuk sejak tahun 1990 yang dimana pemerintahan masih bersifat sentralistis (terpusat) sedangkan sekarang dianut pemerintah yang terdesentralisasi melalui otonomi daerah;
5. Kebijakan dan aktivitas pengelolaan konservasi lebih banyak menekankan pada aspek perlindungan konservasi yang bersifat *top down* dan belum memberikan ruang bagi partisipasi publik melalui pola *bottom up*.
6. Adanya kelemahan dari sisi substansi maupun struktur hukum

Identifikasi ini akan diawali dengan perbandingan antara Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dengan *Cartagena Protocol* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety To The Convention on Biological Diversity*. Dalam hal ini, Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya belum mengatur mengenai bioteknologi modern yang bisa menimbulkan dampak negatif terhadap upaya konservasi. Pada Pasal 5 UU ini diatur bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui:

1. Perlindungan sistem penyangga kehidupan;
2. Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya;
3. Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Hal ini berbeda dengan *Protocol Cartagena* yang telah mengatur mengenai perkembangan bioteknologi yang dapat merugikan upaya konservasi sebagaimana yang diatur dalam *article 1* bahwa pengaturan dalam protokol cartagena yang telah diratifikasi Indonesia ini lebih baik dan mengantisipasi perkembangan bioteknologi. Protokol ini mengatur mengenai pengalihan, pemindahan dan penangangan dari organisme yang dapat membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan kesehatan manusia.

Satu hal yang juga tidak diakomodasi dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya adalah mengenai perlindungan dan pemanfaatan sumber daya genetik sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati) yang pada bagian pertimbangannya menyebutkan bahwa keanekaragaman hayati meliputi pula sumber daya genetik yang mencakup hewan, tumbuhan dan jasad renik.

Tidak diaturnya sumber daya genetik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya juga berbeda dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.2/Menlhk/Setjen/Kum.1/1/2018 tentang Akses Pada Sumber Daya Genetik Spesies Liar Dan Pembagian Keuntungan Atas Pemanfaatannya. Pada Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri ini secara jelas disebutkan bahwa sumber daya genetik adalah semua materi genetik dan/atau informasi genetik dan/atau informasi kimia dari tumbuhan, binatang, jasad renik, atau asal lain termasuk derivatifnya yang mengandung unit-unit fungsional pewarisan sifat yang mempunyai nilai nyata dan/atau potensial. Pengaturan mengenai sumber daya genetik ini juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan yang meliputi konservasi ekosistem, konservasi jenis ikan dan konservasi genetik. Pengaturan mengenai konservasi genetik ikan ini juga terdapat dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Tidak diaturnya bioteknologi, sumber daya genetik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya sesungguhnya dapat dipahami karena peraturan ini dibuat tahun 1990 dimana perkembangan bioteknologi tidaklah secepat dan semasif saat ini. Menyadari hal tersebut maka pengaturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati di masa yang akan datang perlu diperluas cakupannya sehingga meliputi pula sumber daya genetik dan bioteknologi.

### **C. Tumpang Tindih Peraturan tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya**

Bernhard Limbong menyatakan bahwa saat ini terjadi disharmoni dalam peraturan perundang-undangan sektoral di bidang sumber daya alam bahkan

antar peraturan saling tumpang tindih dan saling menegasikan.<sup>12</sup> Nur Hasan Ismail berpendapat bahwa adanya gejala sektoralisme dalam pengaturan agraria semakin meningkat di era reformasi disebabkan adanya perbedaan cara dalam mewujudkan hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.<sup>13</sup> Enny Nurbaningsih menyatakan bahwa terdapat tiga masalah utama yang berkaitan dengan keselarasan antar peraturan perundang-undangan guna menciptakan kepastian hukum, yakni masalah substansi peraturan, masalah yang terkait dengan proses pembuatan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan ini perlu dicegah dalam pembuatan peraturan mengenai sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Tumpang tindihnya peraturan perundangan ini, yakni ketidakpekaan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Padahal dalam berbagai putusan mahkamah konstitusi yang menekankan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat diantaranya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menegaskan bahwa masyarakat memiliki kewenangan untuk mengelola hutannya sendiri termasuk dalam hal menebang hasil-hasil hutan yang tentunya didasarkan pada kearifan lokal masyarakat tersebut dalam memelihara alam.<sup>15</sup>

Kewenangan dari masyarakat hukum adat ini bertentangan dengan substansi Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang melarang setiap orang untuk mengambil, menebang, memiliki, merusak, memusnahkan, memelihara, mengangkut dan memperniagakan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati. Ketentuan ini sangat merugikan masyarakat hukum adat apabila diberlakukan karena masyarakat tersebut menggantungkan kehidupannya pada alam yang dalam hal ini adalah hasil hutan. Masyarakat tersebut memiliki kearifan lokal dan sistem hukumnya sendiri dalam memanfaatkan hasil hutan.

<sup>12</sup> Bernhard Limbong, "Pembaruan Hukum Agraria Nasional", *Suara Pembaruan*, 24 September 2012, h. 4.

<sup>13</sup> Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press, 2018, h. 20.

<sup>14</sup> Enny Nurbaningsih, *Rule of Law and Its Development In Indonesia*, Sambutan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 19 Januari 2015, h. 1.

<sup>15</sup> Jorawati Simarmata, "Tumpang Tindih Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 3, November 2018, h. 185.

Adanya pembatasan kegiatan dalam undang-undang ini juga bertentangan dengan Pasal 35 ayat (1) huruf f Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam yang mengatur bahwa pada taman nasional dapat dimanfaatkan oleh masyarakat tradisional. Pemanfaatan oleh masyarakat tradisional tersebut dapat berupa kegiatan pemungutan hasil hutan bukan kayu, budidaya tradisional serta perburuan tradisional terbatas untuk jenis yang tidak dilindungi. Substansi pasal ini jelas bertentangan dengan Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang tidak memberikan pengecualian bagi masyarakat hukum adat dalam mengambil, menebang, memiliki dan memelihara tumbuhan yang dilindungi. Padahal, masyarakat hukum adat sesungguhnya memiliki hak yang sifatnya turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya tersebut dan kelestarian sumber daya tersebut dapat dijaga melalui implementasi kearifan lokal.

## **2. Undang-Undang KSDHE ditinjau dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi**

Pembahasan mengenai konservasi sumber daya alam hayati tidak bisa dipisahkan dari pembahasan mengenai unsur non hayati dan manusia yang membentuk ekosistemnya. Dalam konteks itu, tulisan ini akan menelaah mengenai hubungan antara ketiganya dalam berbagai putusan mahkamah konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* memiliki peranan penting agar hak atas lingkungan hidup diperhatikan dalam setiap undang-undang.<sup>16</sup> Melalui putusan Mahkamah Konstitusi dapat terjadi perubahan prinsip dan norma hukum yang bertalian dengan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Terdapat beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya hayati yang menjadi fokus kajian dalam tulisan ini, yaitu:

### **1) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 dalam pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air**

Sumber daya air yang merupakan sumber daya non hayati bersama-sama dengan sumber daya alam hayati membentuk ekosistem sehingga keduanya

<sup>16</sup> Veri Junaidi, *Arah Kebijakan Hukum Mahkamah Konstitusi: Analisis Pertimbangan Hakim Konstitusi Dalam Putusan Tentang Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan (2003-2016)*, Jakarta: Yayasan Konstitusi Demokrasi Inisiatif, 2017, h. 1.

tidak dapat dipisahkan. Dalam hal ini, air sebagai sumber daya alam non hayati perlu didukung oleh pelestarian sumber daya alam hayati seperti hutan. Dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air ditegaskan bahwa terdapat delapan hal yang penting untuk diperhatikan dalam pengelolaan sumber daya air yang salah satunya adalah konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara sumber daya air dan sumber daya alam hayati.

Berdasarkan pemahaman bahwa sumber daya air dan sumber daya non hayati merupakan dua hal yang tidak dapat terpisahkan maka Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai sumber daya air juga berpengaruh terhadap pengelolaan sumber daya hayati. Salah satu hal yang menjadi relevan untuk diperhatikan dalam putusan ini adalah lima pembatasan hak menguasai negara dalam putusan ini. Salah satu batasan hak menguasai negara yang penting untuk dianalisis adalah pembatasan kelestarian lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia. Nampaknya Undang-Undang KSDHE belum mengatur secara detail mengenai hal tersebut. Dalam hal ini, Pasal 9 UU KSDHE mengatur bahwa pemegang hak atas tanah dan hak pengusaha di perairan dalam sistem penyangga kehidupan wajib menjaga kelangsungan perlindungan wilayah tersebut. Pada ayat berikutnya dinyatakan bahwa guna melindungi sistem penyangga kehidupan maka pemerintah akan melakukan tindakan penertiban.

Tindakan penertiban merupakan tindakan yang bersifat kuratif. Hal ini berbeda dengan pembatasan hak menguasai negara dalam putusan mahkamah konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 yang berorientasi kepada pencegahan atau preventif. Oleh sebab itu, diperlukan adanya perubahan UU KSDHE yang berpedoman pada Putusan Mahkamah Konstitusi ini yakni menekankan aspek pencegahan. Di sisi lain, perlu pula dijabarkan mengenai peran negara sebagai *regulator, provider, entrepreneur, supervisor* dan pembuat kebijakan.

Satu hal yang juga penting untuk diajukan adalah Putusan Mahkamah Konstitusi ini masih memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk mendapatkan izin guna melakukan pengusaha atas air dengan syarat-syarat tertentu. Namun, Pasal 4 Undang-Undang KSDHE membatasi subjeknya pada pemerintah dan masyarakat serta tidak mencantumkan pihak swasta.

Padahal, secara jelas dalam UU ini disebutkan adalah hak pengusaha yang berorientasi kepada usaha dan bisa dilakukan oleh pihak swasta.

Menurut penulis, dalam kaitannya dengan pengusaha oleh pihak swasta maka perlu ada perluasan subjek dengan membebaskan tanggung jawab konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya juga kepada pihak swasta yang melakukan kegiatan pengusaha. Hal ini selain sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan kesempatan kepada pihak swasta namun dalam melaksanakan kegiatannya pihak swasta tersebut berkewajiban untuk menjaga kelestarian alam. Penulis berpendapat bahwa perlu pula ada kewajiban kepada pihak swasta ini dengan pembatasan hanya kepada sistem penyangga kehidupan dan memperketat syarat serta pengawasan atas kegiatannya.

## **2) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan**

Luas hutan mencapai setengah dari luas wilayah Indonesia. Hal ini menyebabkan hutan menjadi sumber daya alam hayati yang berperan dalam kehidupan sehingga harus dikelola secara baik dan dapat membawa kesejahteraan bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.<sup>17</sup> Kesalahan dalam pengelolaan hutan bukan hanya berakibat pada hilangnya tutupan hutan tetapi juga merubah kondisi atmosfer dan iklim global serta proses biogeokimia. Hal ini menimbulkan bencana hidrometeorologi, resiliensi ekosistem hutan dan produktivitas primer bumi.<sup>18</sup> Oleh sebab itu, pengaturan yang tidak selaras dengan tujuan tersebut harus diuji keselarasannya dengan konstitusi. Inilah yang mendasari pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi penting dan sangat terkait dengan Undang-Undang KSDHE. Di dalam Undang-Undang ini, hutan disebut sebanyak 10 kali menyangkut taman hutan raya maupun hutan suaka alam. Tujuan UU KSDHE untuk melindungi sumber daya alam hayati yang merupakan gabungan dari sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani tentu tidak bisa dilepaskan dari hutan karena di hutan inilah perpaduan antara

<sup>17</sup> Mega Dwi Yulyandini, "Wewenang Tidak Langsung Negara Terhadap Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012", *Jurist-Diction*, Vol. 1 No. 1, September 2018, h. 243.

<sup>18</sup> Muhammad Ali Imron, "Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem Dalam Pengelolaan Kehutanan," *Prosiding Seminar Nasional Urgensi Perubahan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*, 2017, h. 124.

keduanya membentuk sebuah ekosistem. Hubungan ini menunjukkan bahwa pengaturan kehutanan harus selaras dengan pengaturan KSDHE. Oleh sebab itu, Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Kehutanan juga sudah sepatutnya diadopsi nilai-nilainya dalam pengaturan KSDHE.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini berkaitan dengan hak-hak masyarakat hukum adat. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dianggap telah melanggar hak-hak masyarakat hukum adat dengan menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Hal ini berakibat pada hilangnya kewenangan masyarakat tersebut dalam melakukan pengelolaan hutan adat. Selain itu, Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan juga dinyatakan melanggar hak masyarakat hukum adat karena memberi wewenang kepada pemerintah untuk melarang anggota masyarakat melakukan aktivitasnya dalam kawasan hutan. Pasal-pasal ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan masyarakat hukum adat diberikan kewenangan untuk mengelola hutan dengan mengeluarkan hutan adat dari cakupan hutan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan perombakan secara fundamental terhadap pengaturan di bidang kehutanan. Putusan ini telah berhasil menghubungkan kembali antara aspek kewilayahan (hutan adat) dengan aspek kemasyarakatan adat. Setelah adanya putusan ini maka hutan adat merupakan entitas baru yang berbeda dengan yang diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.<sup>19</sup>

Pada putusan ini dinyatakan bahwa masyarakat hukum adat secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai penyandang hak. Dalam pandangannya, UU Kehutanan telah memperlakukan masyarakat hukum adat berbeda dengan subjek hukum lainnya. Perlakuan yang berbeda ini menyebabkan masyarakat tersebut kehilangan hak atas hutan sebagai sumber daya alam untuk kehidupannya sehingga akan mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini tentu akan menciptakan ketidakpastian hukum dan menimbulkan ketidakadilan terhadap masyarakat hukum adat.

Ada satu hal yang juga penting untuk dianalisis dan dibandingkan dengan substansi UU KSDHE yakni bagaimanakah memosisikan kewenangan negara terhadap masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Putusan Mahkamah ini

<sup>19</sup> Haryanto R. Putro, "Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat", Dalam USAid. *Conservation and Indigenous People*, White Paper 3, USAid, 2013, h. 30.

secara tegas menyatakan bahwa negara dibatasi oleh isi dan wewenang hak ulayat. Pengelolaan hutan di wilayah tersebut didasarkan pada leluhur (*traditio*) yang hidup dalam masyarakat (*in de volksfeer*). Adanya pembatasan terhadap kewenangan negara terhadap hak masyarakat hukum adat ini akan mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan hutan. Ini menunjukkan bahwa negara memiliki kewenangan secara tidak langsung terhadap masyarakat hukum adat. Kewenangan negara terhadap hutan adat terbatas pada sejauh mana isi dari hak masyarakat hukum adat yang tercakup dalam hutan adat tersebut.<sup>20</sup>

Tidak diaturnya peran masyarakat hukum adat dalam UU KSDHE tentu saja melanggar hak-hak masyarakat hukum adat tersebut untuk mengelola wilayahnya sendiri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar NRI 1945. Apabila hak menguasai negara tersebut diberlakukan kepada masyarakat hukum adat maka ada dua kewenangan yang saling tumpang tindih. Tumpang tindih ini harus diatasi dengan memberikan kewenangan kepada masyarakat hukum adat untuk memberlakukan hukumnya. Adanya kewenangan untuk memberlakukan hukumnya sendiri ini tidak menghilangkan hak menguasai negara karena hak menguasai negara hanya bersifat tidak langsung dalam hutan adat.

Ketiadaan pengaturan mengenai peran masyarakat hukum adat ini juga tidak selaras dengan Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada Pasal 5 huruf i TAP MPR tersebut diatur bahwa pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan dengan prinsip mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya alam. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan hutan sebagai salah satu sumber daya alam khususnya sumber daya hayati harus mengakui hak atas masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan. Pada titik itulah, perlindungan hukum kepada masyarakat hukum adat seharusnya diatur dalam Undang-Undang KSDHE.

Masyarakat hukum adat telah lama mengembangkan pola kehidupan yang selaras dengan nilai-nilai konservasi. Dalam hal ini, masyarakat tersebut juga mengembangkan hukum dan budayanya sendiri untuk menjaga kelestarian alam. Bahkan model pengelolaan hutan yang dikembangkan oleh masyarakat

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 256.

hukum adat terbukti lebih efektif dibanding kebijakan konservasi yang diinisiasi oleh negara, swasta atau pun lembaga pelestari lingkungan seperti yang terjadi di Desa Metulang, Kecamatan Kayan Selatan dan Kabupaten Malinau, Provinsi Kalimantan Utara.<sup>21</sup> Peraturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati yang meniadakan hubungan kultural masyarakat dan alam akan berdampak pada timbulnya resistensi dan berujung pada kegagalan program konservasi. Hak masyarakat hukum adat untuk mengelola alamnya ini disebut dengan hak biokultural.<sup>22</sup>

Pengaturan KSDHE ini perlu diubah sehingga responsif terhadap konteks kehidupan masyarakat. Satu hal yang juga perlu dipahami adalah politik hukum yang berkembang dalam tahun 1990 adalah pemerintahan yang sifatnya sentralistis. Dalam pola pemerintahan yang demikian maka hukum yang dibuat pun menunjukkan pemusatan kekuasaan kepada pemerintah. Dalam kondisi yang demikian maka pengaturan mengenai Sumber Daya Alam Hayati juga mencerminkan besarnya kewangan pemerintah dan lemahnya pengakuan terhadap keberagaman masyarakat termasuk perannya dalam mengelola sumber daya alam. Oleh sebab itu, perubahan merupakan hal yang sangat dibutuhkan.

### **3) Putusan Mahkamah Konstitusi No. VIII/PUU/2010 tentang Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**

Terdapat pula perkembangan dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang juga perlu mendapat perhatian dalam pengaturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya di masa yang akan datang yakni adanya penetapan berbagai bentuk kawasan konservasi yang tidak terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Salah satu peraturan yang mengatur mengenai kawasan konservasi secara lebih terperinci adalah Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang membagi kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi tiga, yakni :

<sup>21</sup> Hery Santoso, "Kepastian Tenurial, Masyarakat Hukum Adat dan Pelestarian Ekosistem : Sebuah Tinjauan Antropologi Ekonomi dan Hukum", *Conservation and Indigenous People*, White Paper 3. USAid, h. 56.

<sup>22</sup> Rika Fajrini, "Hak Biokultural Masyarakat Dalam Kebijakan Konservasi Sumber Daya Hayati", *Jurnal Hukum Lingkungan*, Vol. 2 Issue 2, Desember 2015, h. 96.

1. Kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi suaka pesisir, suaka pulau kecil, taman pesisir dan taman pulau kecil;
2. Kawasan konservasi maritim yang meliputi daerah perlindungan adat maritim dan daerah perlindungan budaya maritime;
3. Kawasan konservasi perairan.

Kategori kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 17/Men/2008 tentang Kawasan Konservasi Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mengatur bahwa kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil terdiri dari:

1. Kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil yang terdiri dari suaka pesisir, suaka pulau kecil, taman pesisir dan taman pulau kecil;
2. Kawasan konservasi maritim yang pengelolaannya dilakukan oleh masyarakat hukum adat;
3. Sempadan Pantai sebagai Wilayah Konservasi.

Berdasarkan uraian di atas maka pengaturan mengenai konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sudah sepatutnya memberikan uraian secara rinci mengenai jenis-jenis kawasan konservasi. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya hanya diatur mengenai kawasan suaka alam yang terdiri dari cagar alam dan suaka margasatwa serta kawasan pelestarian alam yang terdiri dari taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam. Oleh sebab itu, diperlukan keselarasan kebijakan konservasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, konservasi sumber daya alam ke depan juga tidak boleh lagi berorientasi daratan tetapi mencakup juga lautan termasuk wilayah pesisir.

Adanya kawasan konservasi sumber daya alam hayati di wilayah pesisir menunjukkan bahwa pengaturan mengenai Konservasi Sumber Daya alam hayati di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 juga harus memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Salah satu hal prinsip yang dikemukakan dalam putusan tersebut adalah partisipasi publik. Partisipasi publik ini merupakan suatu tindakan komunikatif guna mengoordinasikan gerakan-gerakan sosial.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Rachmat Safaat et.al, *Laporan Penelitian: Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2017, h. 33.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyebutkan bahwa tidak adanya partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan merupakan salah satu bentuk pembungkaman terhadap hak masyarakat dan tidak adanya partisipasi publik akan menghilangkan hak publik terutama bagi masyarakat adat dan masyarakat tradisional. Dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa pembatasan terhadap partisipasi publik adalah pelanggaran terhadap asas-asas negara hukum. Partisipasi publik atau peran serta masyarakat sudah diatur dalam Pasal 37 UU KSDHE. Hanya saja partisipasi publik dalam pasal ini masih bersifat sentralistis atau top down karena peran serta masyarakat tersebut diarahkan dan digerakkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan. Frase diarahkan atau digerakkan oleh pemerintah menunjukkan bahwa peran pemerintah sangat dominan dan masyarakat keterlibatannya adalah sebagai objek<sup>24</sup>

Apabila merujuk kepada Pasal 37 diatas maka partisipasi publik hanya mencapai tangga *informing*. Pada tangga ini masyarakat diinformasikan mengenai hak dan kewajibannya serta komunikasi kebanyakan berlangsung satu arah. Adapun kebijakan akan diambil pada saat akhir dan masyarakat memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan. Hal ini sangat berbeda dengan bagian puncak dari partisipasi publik yakni *citizen control*. Pada tangga *citizen control*, masyarakat memiliki kewenangan untuk berpartisipasi dan mengendalikan keputusan. Pada tangga ini, peran pemerintah adalah menjadi fasilitator.

Uraian di atas menunjukkan bahwa perlu ada perubahan dari partisipasi publik yang hanya mencapai tangga *informing* berubah menjadi tahap *delegated power* ataupun *citizen control*. Partisipasi publik yang mencapai ranah *citizen control* ini harus mendasari semua tahapan kegiatan.<sup>25</sup> Artinya, perlu ada perubahan partisipasi publik dari pola *top down* menjadi berpola *bottom up*. Pola *top down* sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang KSDHE akan menimbulkan berbagai dampak negatif yakni ketergantungan hubungan rakyat dengan program-program konservasi yang dibuat dan diarahkan oleh pemerintah. Adanya pola yang cenderung *top down* ini tidak akan mampu menumbuhkan pemberdayaan (*disempowering*) sehingga masyarakat tidak

<sup>24</sup> Sherry R Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, JIAP, Vol. 35, No. 4 July 1969, h. 219.

<sup>25</sup> J.M. Cohen, dan N.T. Uphoff, 1980. *Participation's Place In Rural Development Seeking Clarity Through Specificity*. World Development, Volume 8 No. 3. h. 224.

bisa menjadi subjek dalam konservasi sumber daya alam hayati.<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi sesungguhnya telah memberikan arahan mengenai pembentukan peraturan maupun kebijakan termasuk berkaitan dengan sumber daya hayati. Hal ini bertujuan untuk mencegah gagalnya pengelolaan lingkungan hidup yang salah satu penyebabnya adalah kebijakan yang salah dan gagal.<sup>27</sup>

## KESIMPULAN

Undang-Undang Konservasi dan Sumber Daya Alam Hayati (UU KSDHE) tidak selaras dengan berbagai peraturan-perundangan, yakni : (a) UU ini tidak mengacu kepada Undang-Undang Pokok Agraria serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 yang merupakan landasan peraturan di bidang pengelolaan sumber daya alam. (b) UU KSDHE juga tidak responsif karena tidak mengatur mengenai bioteknologi modern sebagaimana diatur dalam *Protocol Cartagena*. UU ini juga tidak mengatur pemanfaatan sumber daya genetika dalam *United Nations Convention on Biological Diversity*. (c) terjadi pertentangan antara UU KSDHE dengan Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2015 mengenai kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di kawasan konservasi. Undang-Undang Konservasi dan Sumber Daya Alam Hayati (UU KSDHE) ini juga tidak selaras dengan berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, diantaranya : (a) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 menekankan pada aspek pencegahan (preventif) terhadap kerusakan sumber daya alam sedangkan Pasal 9 ayat (2) UU KSDHE menekankan pada tindakan penertiban (kuratif). (b) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 menekankan pada pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam melakukan pemanfaatan hutan sebagai kawasan konservasi. Di sisi lain, Pasal 21 UU KSDHE melarang semua orang melakukan pemanfaatan di kawasan konservasi termasuk masyarakat hukum adat. (c) Putusan Mahkamah Konstitusi No. VIII/PUU/2010 menekankan pada pentingnya partisipasi publik mencapai tahap *delegated power* dalam pengambilan keputusan sedangkan UU KSDHE hanya mencapai tahap *informing*.

<sup>26</sup> Munawar Noor. Pemberdayaan Masyarakat. Jurnal Ilmiah Civis, Volume I, No. 2, Juli 2011. h. 92-93

<sup>27</sup> Pan Mohammad Faiz. Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi. Jurnal Konstitusi, Volume 13 Nomor 4, Desember 2016. h. 767

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas maka diperlukan penyesuaian substansi Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Adapun perubahan-perubahan tersebut adalah: *pertama*, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/2013 dalam pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menekankan pada pentingnya tindakan pencegahan atau preventif dalam pengelolaan sumber daya alam sedangkan UU KSDHE masih menekankan pada aspek kuratif atau penerbitan. *Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menekankan pada pengakuan dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan. Hal ini belum diatur dalam UU KSDHE sehingga nantinya perlu diakomodasi dalam perubahan UU ini. *Ketiga*, Putusan Mahkamah Konstitusi No. VIII/PUU/2010 tentang Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menekankan pada pentingnya partisipasi publik. Pengaturan mengenai partisipasi publik dalam UU KSDHE belum ideal karena baru sampai pada tangga *informing* yang menekankan pada peran dominan dari pemerintah dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan. Oleh sebab itu, diperlukan perubahan dalam pengaturan UU ini agar mencapai tangga tertinggi yaitu *delegated power* yang memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mempengaruhi perancangan dan pengambilan keputusan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arizona, Yance, 2014, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press.
- Basarah, Ahmad dan Tb Hasanuddin, (Ed), 2016, *Historitas dan Spiritualitas Pancasila : Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila*, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan MPR RI.
- Ismail, Nurhasan, 2018, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press.
- J.L. Creighton, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, San Fransisco: Jossey Bass.

Junaidi, Veri, 2017, *Arah Kebijakan Hukum Mahkamah Konstitusi : Analisis Pertimbangan Hakim Konstitusi Dalam Putusan Tentang Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan (2003-2016)*, Jakarta: Yayasan Konstitusi Demokrasi Inisiatif.

Moh Mahfud M.D., 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Muchsin, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama.

Sukarno, 2015, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Cetakan I, Jakarta: P.T. Buku Seru.

Sumardjono, Maria S.W., 2018, *Pluralisme Hukum : Sumber Daya Alam dan Keadilan Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*, Yogyakarta: UGM Press.

## **Jurnal**

Arnstein, Sherry R., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*. JIAP, Vol. 35, No. 4 July.

Erwiningsih, Winahyu, 2009, "Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945", *Jurnal Hukum*, Vol. 16 Oktober.

Faiz, Pan Mohammad, 2016, "Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13 Nomor 4, Desember.

Fajrini, Rika, 2015, "Hak Biokultural Masyarakat Dalam Kebijakan Konservasi Sumber Daya Hayati", *Jurnal Hukum Lingkungan*, Vol. 2 Issue 2, Desember.

Handayani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi, "Kedaulatan Sumber Daya Alam Di Indonesia Sebagai Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila," *Jurnal Yustisia* edisi 88 Januari – April 2014.

J.M. Cohen, dan N.T. Uphoff, 1980, "Participation's Place In Rural Development Seeking Clarity Through Specificity" *World Development*, Volume 8 No. 3.

Munawar Noor, 2011, "Pemberdayaan Masyarakat", *Jurnal Ilmiah Civis*, Volume I, No. 2, Juli.

Ramdhani, Abdullah dan Muhammad Ali Ramdhani, 2017, Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik," *Jurnal Publik*, Vol. 11 No. 01.

Simarmata, Jorawati, 2018, "Tumpang Tindih Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 3, November.

Yulyandini, Mega Dwi, 2018, "Wewenang Tidak Langsung Negara Terhadap Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012" *Jurisdiction*; Vol. 1 No. 1, September.

Zaqui Rahman, 2016, "Upaya Memberi Payung Hukum Yang Komprehensif Di Bidang Konservasi", *Jurnal Rectsvinding*, Vol. 2.

### **Laporan Hasil Penelitian/Prosiding/Surat Kabar**

Hery Santoso. Kepastian Tenurial, Masyarakat Hukum Adat dan Pelestarian Ekosistem: Sebuah Tinjauan Antropologi Ekonomi dan Hukum. Conservation and Indigenous People, White Paper 3. USAid

Imron, Muhammad Ali, 2017, "Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem Dalam Pengelolaan Kehutanan", *Prosiding Seminar Nasional Urgensi Perubahan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*.

Limbong, Bernhard, 2012, "Pembaruan Hukum Agraria Nasional", *Suara Pembaruan*, 24 September 2012

Nurbaningsih, Enny, 2015, "Rule of Law and Its Development In Indonesia", *Sambutan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional*, Jakarta, 19 Januari.

Putro. Haryanto R., Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat. Dalam USAid. 2013. Conservation and Indigenous People, White Paper 3. USAid

Safaat, Rachmat, et.al. 2017, *Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Laporan Penelitian, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekjen Mahkamah Konstitusi.