



Warta Kebijakan

No. 11, Mei 2003

C I F O R - Center for International Forestry Research

Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia

Ditulis oleh Wiryono, Pengajar di Jurusan Kehutanan, Universitas Bengkulu dan pernah bekerja sebagai Konsultan pada Kerinci-Seblat Integrated Conservation and Development Project (ICDP)

Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) dan Taman Nasional Kayan Mentarang sebagai dua taman nasional terbesar di Indonesia menghadapi berbagai tekanan yang sangat besar dalam bentuk perambahan, perubahan kawasan hutan menjadi ladang dan perkebunan rakyat semakin menjadi-jadi disamping pembalakan liar. Pemerintah daerah kabupaten yang wilayahnya berada di dalam kawasan taman nasional menghadapi beban yang besar karena harus melindungi taman nasional ini namun tidak memiliki cukup dana. Kawasan ini memiliki potensi kayu yang sangat besar namun tidak boleh ditebang. Karena itu pemerintah daerah dan masyarakat merasa kehilangan kesempatan untuk memperoleh pendapatan dari Taman Nasional ini. Persoalan yang sulit juga dihadapi TN Kayan Mentarang (TNKM) di Kalimantan karena tekanan besar yang bukan hanya datang dari dalam negeri tetapi juga dari luar negeri. Kawasan ini berbatasan langsung dengan kawasan konsesi di hutan produksi di Malaysia yang terus dieksploitasi dan kegiatan penebangan kayu sudah masuk ke dalam wilayah Indonesia di dalam Taman Nasional ini.

Menurut peraturan perundangan, kewenangan pengelolaan Taman Nasional berada di bawah pemerintah pusat melalui Balai Taman Nasional yang menyelenggarakan tugas dekonsentrasi. Namun taman nasional berukuran kecil, kawasan suaka alam, taman wisata alam, taman hutan raya dan taman buru berada di bawah kewenangan BKSDA (Balai Konservasi Sumberdaya Alam. Hutan lindung berada di bawah kewenangan dinas kehutanan kabupaten dan propinsi. Pemerintah daerah menuntut agar pemerintah pusat menyediakan kompensasi bagi pengelolaan kawasan ini karena kehilangan kesempatan memperoleh pendapatan karena kayu yang sangat potensial di dalam kawasan tersebut tidak dapat diambil untuk dijual. Upaya pemerintah untuk merasionalisasi dan memperluas kawasan Taman Nasional tertentu ditentang masyarakat karena dianggap mengganggu kepentingan dan hajat hidup masyarakat lokal. Namun di lain pihak pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan seperti memberikan ijin pertambangan dan pembukaan jalan di dalam kawasan konservasi. Pemerintah daerahpun kecil-kecilan mengizinkan usaha tambang di kawasan lindung.

Contoh di atas hanya sebagian kecil saja dari masalah yang dihadapi dalam mengelola kawasan konservasi seperti kasus penjarahan, perusakan, penebangan liar dan peralihan fungsi kawasan konservasi maupun konflik kewenangan pengelolaan kawasan konservasi. Banyak lokasi pertambangan yang berada di dalam hutan lindung termasuk di TNKS. Hampir tidak satupun kawasan konservasi dan kawasan lindung di Indonesia apakah itu taman nasional, cagar alam, suaka margasatwa, taman hutan raya, taman wisata alam, taman buru dan hutan lindung yang tidak dirusak atau dirambah. Konflik kepentingan ada di semua kawasan konservasi. Apakah klasifikasi kawasan konservasi masih ada artinya?

Pendahuluan

Untuk mencapai tujuan konservasi, Pemerintah RI melalui Departemen Kehutanan, telah melakukan klasifikasi kawasan konservasi. Tetapi, apakah klasifikasi yang ada sekarang sudah cukup memperjelas tujuan konservasi, sehingga mempermudah pencapaian tujuan tersebut? Kenyataan menunjukkan bahwa pengetahuan dan kesadaran akan pentingnya kawasan konservasi mempunyai tafsiran dan kepentingan yang berbeda-beda. Di kalangan pemerintah sendiri ada perbedaan pendapat dan kepentingan akan potensi kawasan konservasi. Jelas sekali bahwa kawasan konservasi adalah sumber berbagai hasil hutan baik kayu maupun bulan kayu karena selama berabad-abad telah dilindungi. Tetapi kini semuanya telah berubah. Penegakan hukum di kawasan konservasi tidak berjalan sebagaimana mestinya dan sebagian dari hampir semua kawasan konservasi telah berubah fungsi. Namun kesadaran dan kearifan masyarakat lokal untuk melindungi kawasan lindung di daerah mereka yang biasanya berukuran kecil sering tidak dihargai. Masyarakat tidak mungkin melindungi kawasan taman nasional yang luasannya sangat besar. Penetapan batas-batas kawasan yang dibuat pemerintah sering menimbulkan pertentangan dengan masyarakat setempat.

Saat ini ketika Departemen Kehutanan sedang melakukan reformasi untuk mengantisipasi tantangan pengelolaan hutan di masa depan yang lebih baik, sebenarnya merupakan saat yang cocok untuk melakukan revisi terhadap klasifikasi kawasan konservasi. Beberapa usulan pernah diajukan untuk perbaikan disesuaikan dengan pendekatan IUCN (International Union for Conservation of the Nature and Natural Resources atau sering disebut World Conservation Union).

Badan pelestarian alam internasional IUCN sudah melakukan hal yang sama. Kategori kawasan lindung yang dibuat IUCN pada tahun 1978 setelah dievaluasi akhirnya diperbaiki pada tahun 1994. IUCN memulai klasifikasi dengan terlebih dulu membuat definisi kawasan lindung. Semua kategori kawasan lindung harus memenuhi kriteria dalam definisi ini. Kemudian, kawasan lindung dikelompokkan menjadi beberapa kategori berdasar tujuan pengelolaan utamanya.

Ketidakjelasan kriteria, fungsi dan tujuan masing-masing kategori kawasan konservasi dan ketidakjelasan istilah-istilah konservasi akan membingungkan para pengelola kawasan konservasi maupun masyarakat luas dalam memahami dan mencapai tujuan pengelolaan kawasan yang mereka kelola. Oleh karena itu sudah saatnya klasifikasi kawasan konservasi dikaji-ulang dan diperbaiki jika klasifikasi yang ada menyulitkan tercapainya tujuan konservasi.

Perbaikan atas klasifikasi ini harus pula didukung dengan upaya sosialisasi dan penyebarluasan informasi yang cukup kepada masyarakat luas maupun pemerintah di daerah. Masyarakat tidak bisa hanya sekedar mengetahui pembagian kawasan tetapi juga landasan mengapa dibagi demikian apa dasar kategori kriteria dan fungsinya? Persoalan kunci lainnya adalah bahwa penetapan batas kawasan sering menimbulkan konflik karena batas-batas hak milik atau kawasan bersama dan kepentingan masyarakat lokal cenderung diabaikan. Di lain pihak pada saat reformasi dan otonomi berjalan masyarakat lokal sangat kuat dipengaruhi oleh pandangan dan kekuatan luar yang negatif bahwa semua kawasan adalah milik bersama.

Pengertian dan klasifikasi menurut kebijakan pemerintah

Peraturan-peraturan tentang konservasi di Indonesia pada umumnya mempunyai beberapa kelemahan. Kelemahannya terletak, terutama, pada definisi kawasan konservasi yang kurang jelas dan perbedaan antar definisi pada berbagai peraturan. Istilah-istilah konservasi, pelestarian dan lindung tidak mudah dibedakan masyarakat umum atau kadang dianggap tidak penting.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tidak menyebutkan istilah kawasan konservasi, tetapi menggunakan istilah KSA (Kawasan Suaka Alam) dan KPA (Kawasan Pelestarian Alam).

Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung juga tidak menggunakan istilah kawasan konservasi, tetapi istilah kawasan lindung, dengan klasifikasi seperti tergambar dalam Tabel 1.

Kemudian di dalam SK Dirjen Pelestarian Hutan dan Perlindungan Alam (PHPA) No. 129 Tahun 1996, istilah kawasan konservasi didefinisikan sebagai kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru dan hutan lindung". Direktorat Jenderal PHPA kini telah berubah menjadi Direktorat Jenderal PHKA (Pelestarian Hutan dan Konservasi Alam). Istilah KSA dan KPA sama dengan pembagian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 di atas dan Surat Keputusan tersebut selanjutnya memberikan klasifikasi kawasan konservasi yang disampaikan dalam Tabel 2.

Klasifikasi yang sama tentang KSA dan KPA diberikan oleh Peraturan Pemerintah No 68 tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Pertanyaannya adalah, "Apakah istilah kawasan lindung memiliki arti yang sama dengan istilah kawasan konservasi?" "Kalau sama, mengapa klasifikasinya berbeda?" Dalam Keppres No. 32 Tahun 1990 tidak ada kategori KPA sebagaimana dalam peraturan yang lain, sedangkan kategori taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam digolongkan sebagai kawasan suaka alam dan cagar budaya (Pasal 6), padahal dalam peraturan lain ketiga kategori ini digolongkan dalam KPA.



Foto: Alain Compost

Tabel 1. Klasifikasi kawasan lindung menurut Keppres No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

Kawasan Lindung	1. Kawasan yang memberikan perlindungan di bawahnya	a. Kawasan hutan lindung b. Kawasan bergambut c. Kawasan resapan air
	2. Kawasan perlindungan setempat	a. Sempadan pantai b. Sempadan sungai c. Sempadan sekitar danau/waduk d. Kawasan sekitar mata air
	3. Kawasan suaka alam dan cagar budaya	a. Kawasan suaka alam b. Kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya c. Kawasan pantai berhutan bakau d. Taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam e. Kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan
	4. Kawasan rawan bencana alam	

Ada juga pasal-pasal dalam Keppres No. 32 ini yang tidak konsisten satu sama lain. Pasal 6 merinci KSA dan cagar budaya, kemudian Pasal 22 merinci KSA lagi dengan rincian berbeda. Pasal 22 menyebutkan bahwa "Kawasan suaka alam terdiri dari dari cagar alam, suaka margasatwa, hutan wisata, daerah perlindungan plasma nutfah dan daerah pengungsian satwa".

Dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak digunakan istilah kawasan konservasi, tetapi hutan konservasi, yang terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru. Di dalam Undang-Undang ini fungsi lindung dipisahkan dari fungsi konservasi. Jadi, hutan lindung tidak termasuk hutan konservasi.

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, klasifikasi Kawasan Hutan Suaka Alam dan Kawasan Hutan Pelestarian Alam sama dengan klasifikasi pada Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1990. Selain itu ada Taman Buru yang masuk ke dalam hutan konservasi dan hutan lindung yang berbeda dari hutan konservasi sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 6. Perbedaannya dengan SK Dirjen PHPA No. 129 Tahun 1996 adalah bahwa di dalam SK ini hutan lindungpun masuk dalam kawasan konservasi (Lihat Tabel 2 diatas) sedangkan di dalam PP 34 hutan lindung dipisahkan dari kawasan konservasi.

Kriteria dan tujuan masing-masing kategori

Selain dari ketidak-cocokan antara klasifikasi kawasan konservasi dan kawasan lindung dan hutan konservasi sebagaimana diuraikan di atas, terdapat kelemahan yang lebih mendasar dalam sistem klasifikasi kawasan konservasi di Indonesia, yaitu tidak-tegasnya kriteria untuk membedakan kategori, apakah karakteristik kawasannya, fungsinya, atau tujuannya.

Dari Tabel 3 terlihat bahwa perbedaan antara KPA dan KSA terletak pada fungsinya. KPA memiliki tambahan

satu fungsi, yaitu pemanfaatan, sedangkan KSA tidak. Tetapi benarkah KSA tidak memiliki fungsi pemanfaatan?

Di dalam Bab II, Bagian kedua, Paragraf Tiga (Pasal 20 s/d Pasal 29) Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 dijelaskan secara rinci bentuk pemanfaatan Kawasan Cagar Alam dan Kawasan Suaka Marga Satwa. Kedua kawasan ini mempunyai 4 (empat) manfaat yang sama kecuali bahwa Kawasan Suaka Margasatwa mempunyai satu fungsi tambahan yaitu untuk wisata alam terbatas. Cagar Alam dan Suaka Marga Satwa adalah KSA. Jadi KSA juga mempunyai fungsi pemanfaatan. Lalu, apa perbedaan fungsi antara KSA dan KPA?

Di dalam Pasal 4, Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 disebutkan bahwa pengelolaan KSA dan KPA dilakukan sesuai dengan fungsi kawasan: sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan; sebagai pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan atau satwa beserta ekosistemnya; untuk pemanfaatan secara lestari sumber daya hayati dan ekosistemnya. Pasal ini menunjukkan bahwa fungsi KSA dan KPA sama. Pasal ini bertentangan dengan Pasal 1 yang menunjukkan perbedaan fungsi KSA dan KPA.

Kemudian, apa perbedaan tujuan antara KSA dan KPA? Di dalam Pasal 3, Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1968 disebutkan bahwa "pengelolaan KSA dan KPA bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan". Pasal ini jelas menunjukkan bahwa pengelolaan KSA dan KPA memiliki tujuan yang sama. Untuk kategori yang lebih rendah dari KSA, yaitu cagar alam dan suaka alam, tidak dijelaskan tujuan pengelolaannya.

Untuk kategori yang lebih rendah dari KPA, yaitu taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata diberikan tujuan pengelolaan masing-masing sebagaimana terkandung dalam definisi (Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998).

Pasal-pasal di atas menunjukkan tidak adanya kriteria yang membedakan KSA dengan KPA. Untuk

Tabel 2. Klasifikasi kawasan konservasi menurut SK Dirjen PHPA No 129, Tahun 1996 tentang Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, Taman Buru dan Hutan Lindung

Kawasan Konservasi	1. Kawasan suaka alam (KSA)	a. Cagar alam b. Suaka margasatwa
	2. Kawasan pelestarian alam (KPA)	a. Taman nasional b. Taman hutan raya c. Taman wisata alam
	3. Taman buru	
	4. Hutan lindung	



Foto: Tony Ruth (WWF)

Tabel 3. Ciri dan fungsi KSA dan KPA menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1990

No	Kategori Kawasan	Ciri dan Fungsi
1	Kawasan Suaka Alam (KSA)	<ul style="list-style-type: none"> - memiliki ciri khas tertentu - di darat dan di perairan - memiliki fungsi pokok sebagai pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan
2	Kawasan Pelestarian Alam (KPA)	<ul style="list-style-type: none"> - memiliki ciri khas tertentu - di darat dan di perairan - memiliki fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya

kategori yang lebih rendah Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 memberikan kriteria. Tetapi kriteria cagar alam dan suaka margasatwa dalam Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 (Pasal 8 dan 9) berbeda dengan kriteria dalam Keppres No. 32 Tahun 1990 (Pasal 23). Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 juga memperlihatkan ada fungsi pemanfaatan hutan yang dapat diijinkan baik pada Hutan Konservasi (Pasal 17) yang akan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun pada Hutan Lindung (Pasal 18 sampai dengan Pasal 24).

Mengapa tidak konsisten?

Ada beberapa sebab yang mungkin menyebabkan kelemahan sistem klasifikasi kawasan konservasi di Indonesia. Pertama, secara alami setiap kategori kawasan konservasi memiliki banyak fungsi dan tujuan, sehingga pasti ada tumpang tindih fungsi dan tujuan dari beberapa kawasan konservasi.

Sebagai contoh, meskipun hutan lindung memiliki fungsi pokok sebagai pengatur tata air dan pemelihara kesuburan tanah, namun bisa juga berfungsi sebagai habitat bagi tumbuhan dan hewan, penyerap karbon dioksida dan penghasil oksigen, dan bahkan sebagai produsen hasil-hasil hutan non kayu. Sebaliknya, suaka margasatwa bukan hanya melindungi satwa di dalamnya tetapi juga menghasilkan oksigen, menyerap karbon dan melindungi tanah dan tata air.

Sistem klasifikasi kawasan konservasi di Indonesia belum bisa mengatasi tumpang tindih fungsi dan tujuan ini sehingga timbul ketidaktegasan dalam penentuan kriteria untuk membagi kategori. Persoalan menjadi lebih sulit karena kebijakan yang tumpang tindih dan tidak konsisten.

Penyebab kedua adalah tumpang tindih dan ketidakjelasan pengertian dari istilah-istilah yang digunakan

untuk menamakan kategori maupun tujuan dari kategori. Misalnya, dari sudut bahasa dan ekologi, apa sebenarnya arti yang tepat dari "konservasi", "pelestarian", "pengawetan", "perlindungan", "cagar", dan "suaka"? Dalam peraturan-peraturan yang ada, istilah-istilah tersebut seringkali tidak jelas. Misalnya, menurut Pasal 1, Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 disebutkan bahwa "Konservasi sumber daya alam hayati (SDAH) adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya".

Perhatikanlah bahwa kalimat yang diketik miring tidak menjelaskan bagaimana sifat atau cara pengelolaan SDAH (Sumber Daya Alam Hayati) tetapi menjelaskan pemanfaatan SDAH. Pemanfaatan hanyalah sebagian kecil dari pengelolaan. Jadi definisi di atas tidak memberikan penjelasan istilah konservasi.

Menurut Kamus Konservasi Sumber Daya Alam (Dewobroto, dkk, 1995, hal 65) yang merupakan hasil kerjasama antara Direktorat Jenderal PHPA dan Pusat Pembinaan Bahasa, istilah konservasi merupakan padanan kata dari istilah *conservation* yang diartikan sebagai "upaya pengelolaan sumber daya alam secara bijaksana dengan berpedoman kepada asas pelestarian". Tetapi kamus yang sama, juga menyebutkan bahwa istilah pelestarian merupakan padanan dari istilah *conservation* (hal. 71). Jadi kamus tersebut menerjemahkan istilah *conservation* menjadi a) konservasi atau b) pelestarian (lihat juga daftar padanan kata di hal. 136), tetapi kamus tersebut memberi definisi yang berbeda untuk istilah konservasi dan pelestarian. Menurut pakar ekologi Indonesia, Otto Soemarwoto (1997), istilah *conservation* lebih tepat kalau diterjemahkan sebagai "pencagar".

Tabel 4. Kategori kawasan lindung (protected areas) menurut IUCN dan Pengertiannya Secara Ringkas

Kategori	Klasifikasi Kawasan	Pengertian ringkas
Kategori I	Cagar (Suaka) Alam/Kawasan Belantara	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk ilmu pengetahuan atau perlindungan belantara
Kategori Ia	Cagar (Suaka) Alam (<i>Strict Nature Reserve</i>)	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk ilmu pengetahuan
Kategori Ib	Kawasan Belantara (<i>Wilderness Area</i>)	Kawasan Lindung yang dikelola untuk melindungi belantara
Kategori II	Taman Nasional (<i>National Park</i>)	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk perlindungan ekosistem dan rekreasi
Kategori III	Monumen Alami (<i>Natural Monument</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi ciri khas alami
Kategori IV	Kawasan Pengelolaan Habitat/Species (<i>Habitat/Species Management Area</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi melalui intervensi pengelolaan
Kategori V	Bentang alam/Bentang Laut yang dilindungi (<i>Protected Landscape/Seascape</i>)	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi dan rekreasi bentang alam/bentang laut
Kategori VI	Kawasan Lindung Sumberdaya yang dikelola	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk pemanfaatan ekosistem alami secara berkelanjutan

Sumber Bacaan

Dewobroto, K.K, Kartiko, K.Kadarsin, M. Soekarno dan Soemarsono. 1995. Kamus konservasi sumberdaya alam. Penerbit Rineka Cipta. Jakarta

IUCN. 1994. Guidelines for protected area management categories

Soemarwoto, O. 1997. Ekologi, lingkungan hidup dan pembangunan. Penerbit Djambatan. Jakarta

MacKinnon, J., K. MacKinnon, G. Child, and J. Thorsell. 1986. Managing Protected Areas in the Tropics. IUCN/UNEP

Menurut Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa, pengawetan adalah upaya untuk menjaga agar keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya baik di dalam maupun di luar habitatnya tidak punah. Bentuk kegiatan pengawetan antara lain pemeliharaan dan pengembangbiakan (Pasal 3) sedangkan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 menyatakan bahwa pengembangbiakan atau budidaya merupakan kegiatan pemanfaatan kawasan hutan pada kawasan lindung.

Istilah konservasi sering diterjemahkan sebagai pengawetan. Misalnya konservasi tanah dan air disebut pengawetan tanah dan air. Di dalam Undang-undang No. 68 tahun 1998, tindakan pengawetan dilakukan di semua kawasan baik itu di KPA maupun KSA dan tindakan pengawetan adalah perlindungan dan pengamanan kawasan di samping kegiatan penunjang lainnya (Pasal 16).

Contoh definisi di atas hanyalah sebagian kecil dari banyak definisi yang tidak jelas dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kawasan konservasi. Secara umum dapat dilihat bahwa definisi dalam peraturan-peraturan tersebut kurang memenuhi kaidah bahasa, serta substansinya masih perlu diperbaiki. Pengertian yang diberikan oleh Kamus Konservasi (Dewobroto, dkk, 1995) menggunakan bahasa yang lebih baik tetapi substansinya masih perlu diperbaiki. Misalnya, pengertian istilah "pelestarian", "pelestarian alam" dan "pelestarian sumber daya alam" tidak konsisten satu sama lain.

Kemungkinan ketiga adalah terjadinya pergeseran arti. Pada awalnya istilah konservasi dipahami secara luas, termasuk konservasi tanah dan air. Pada perkembangan selanjutnya di Indonesia seperti tercermin dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, pengertian konservasi tampaknya diciutkan sekedar untuk konservasi biologi sehingga fungsi lindung dibedakan dari konservasi. Karena itu hutan lindung dibedakan dari hutan konservasi.

Bagaimana sebaiknya kita mengklasifikasi kawasan konservasi?

Di dalam klasifikasi IUCN jelas ditunjukkan adanya tumpang tindih tujuan antara semua kategori, tetapi kriteria yang membedakan antar kategori sangat jelas yaitu tujuan pengelolaan utamanya (Lihat Tabel 5). Selain itu, perbedaan kategori juga mencerminkan perbedaan tingkat intervensi manusia. Dari kategori I ke kategori VI terdapat peningkatan intensitas campur tangan manusia terhadap ekosistem.

Pedoman yang diberikan dalam klasifikasi IUCN bersifat umum sehingga kita tidak harus mengikuti persis klasifikasi tersebut. Kita bisa menggunakan prinsip-prinsipnya, kemudian menyesuikannya dengan kondisi

nasional. Namun, sebaiknya klasifikasi yang kita buat mendekati klasifikasi IUCN sehingga klasifikasi kita bisa dipahami dan dibandingkan dengan klasifikasi internasional, dan para pengelola kawasan konservasi di Indonesia bisa mempelajari pedoman-pedoman dari IUCN untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mengelola kawasan konservasi.

Di dalam bidang konservasi banyak istilah yang artinya tidak berbeda jauh, misalnya "konservasi", "pelestarian", "pengawetan", "perlindungan", dan "pencagar". Apakah istilah tersebut akan kita anggap sama atau akan kita bedakan, tergantung kepada kebutuhan dan konteks pemakaiannya. Kalau perbedaan definisi memberi manfaat, yakni memperjelas pengertian dan memudahkan pencapaian tujuan konservasi, maka istilah tersebut kita bedakan, dengan syarat perbedaannya harus jelas. Sebaliknya kalau perbedaan definisi justru bisa membingungkan, maka beberapa dari istilah tersebut bisa kita anggap sama. Jangan dilupakan bahwa peraturan dan perundangan tersebut akan disebarluaskan ke masyarakat umum yang belum tentu memiliki latar belakang pendidikan konservasi. Istilah-istilah yang menurut seorang pakar jelas berbeda bagi seorang awam bisa dianggap sama. Definisi yang kita buat untuk satu istilah yang sama harus konsisten untuk setiap peraturan dan perundangan yang berkaitan dengan konservasi.

Setelah klasifikasi kawasan konservasi direvisi dengan menggunakan kriteria dan tujuan yang jelas untuk membedakan kategori maka klasifikasi yang baru tersebut perlu disosialisasikan kepada para petugas di lapangan yang selanjutnya memberikan penyuluhan kepada masyarakat. Sekarang ini petugas lapangan kesulitan untuk menjelaskan klasifikasi kawasan konservasi dan tujuan masing-masing kategori karena klasifikasi yang ada tidak jelas dan pengertian yang ada juga membingungkan.

Kawasan Konservasi Menurut Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002

Undang-undang No. 41 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 membagi kawasan hutan ke dalam tiga kawasan utama: 1. Hutan konservasi, 2. Hutan lindung dan 3. Hutan produksi. Menurut pasal 69 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002, klasifikasi ini berlaku baik untuk hutan negara maupun untuk hutan milik. Berbeda dengan SK Dirjen PHPA No. 129 Tahun 1996 hutan atau kawasan lindung dipisahkan dari hutan konservasi. Hutan konservasi dibagi ke dalam: 1) Kawasan Suaka Alam, 2) Kawasan Pelestarian Alam dan 3) Taman Buru sedangkan Hutan Lindung dibagi ke dalam: 1) Kawasan lindung, 2) Kawasan penggunaan dan 3) Kawasan lain. Klasifikasi ini dapat dilihat pada Tabel 6. Berikut ini.

Tabel 5. Matriks Tujuan Pengelolaan Kawasan Lindung IUCN (1994) Menurut Kategori

Tujuan Pengelolaan	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Penelitian ilmiah	1	3	2	2	2	2	3
Perlindungan belantara	2	1	2	3	3	-	2
Pengawetan keanekaragaman jenis dan genetik	1	2	1	1	1	2	1
Pemeliharaan jasa lingkungan	2	1	1	-	1	2	1
Wisata dan rekreasi	-	-	2	1	3	1	3
Pendidikan	-	2	1	1	3	1	3
Pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan dari ekosistem alami	-	3	3	-	2	2	1
Pemeliharaan atribut cultural/tradisional	-	-	-	-	-	1	2

Keterangan: 1. Tujuan utama
2. Tujuan tambahan
3. Tujuan yang potensial (mungkin) dapat diterapkan tidak sesuai

Apa yang Perlu Diperhatikan?

Dari tulisan di atas dapat dilihat bahwa ada berbagai klasifikasi kawasan dalam berbagai peraturan yang tidak serasi. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 dibuat berdasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan juga merupakan peraturan pelaksanaan undang-undang No. 5 Tahun 1990. Peraturan Pemerintah yang menjadi mandat Undang-Undang Kehutanan No. 41 Tahun 1999 untuk perlindungan hutan dan konservasi alam (Pasal 46, 47 dan 48) belum diterbitkan sedangkan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 hanya membuat klasifikasi dan pengertian secara umum. Ada peluang memperbaiki klasifikasi kawasan tetapi ada konsekuensinya pada kemungkinan perubahan aturan lain.

Tampaknya pembagian wilayah kawasan hutan ke dalam berbagai jenis hutan lindung atau hutan konservasi memerlukan penyuluhan dan penjelasan yang memadai kepada masyarakat. Masyarakat umum tidak begitu mudah memahami kawasan konservasi dan kriteria yang digunakan sebagai dasar klasifikasi. Sebenarnya kategori yang digunakan tidak begitu banyak namun perlu disampaikan dengan bahasa sederhana agar mudah dihafal dan dipahami masyarakat banyak.

Persoalan penting dalam masalah kawasan konservasi adalah bukan sekedar memberikan informasi tentang apa itu kawasan konservasi tetapi juga bagaimana masyarakat umumnya serta semua pihak memahami fungsi kawasan tersebut dan bagaimana membangun kesadaran untuk memeliharanya selain memanfaatkan sebijak mungkin sesuai dengan fungsi masing-masing kawasan tersebut. Masyarakat kini sudah menganggap kawasan konservasi sebagai potensi besar untuk mendapatkan uang apalagi penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Bukti-bukti lapangan menunjukkan bahwa hampir semua kawasan konservasi dan kawasan lindung telah rusak karena ada kepentingan jangka pendek yang ingin dimanfaatkan. Memperhatikan kerusakan Taman Nasional Leuser dan Taman Nasional Tanjung Puting yang begitu

parah Presiden sampai mengeluarkan Inpres No. 5 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Ilegal dan Peredaran Hasil Hutan Ilegal di Kawasan Ekosistem Leuser dan Taman Nasional Tanjung Puting. Kenyataan menunjukkan Inpres ini tidak dilaksanakan sama sekali di mana kerusakan di kedua kawasan tersebut semakin parah saja.

Dalam proses otonomi daerah peran perlindungan dan pengawasan kawasan lindung dan kawasan konservasi berada ditangan pemerintah pusat. Bagaimana peran ini dilakukan bersama dengan pemerintah daerah? Perlu ada reorientasi kebijakan dan pembagian kewenangan yang lebih memadai. Namun pelaksanaannya juga akan ditentukan oleh penegakan hukum atas pelanggaran atau perusakan wilayah konservasi.

Di lapangan masyarakat bingung atau tidak peduli dalam memahami perbedaan tugas, kewenangan dan tanggung jawab lembaga-lembaga konservasi pemerintah seperti Balai Taman Nasional, Balai Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA) dan Balai Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah (BRLKT) yang kini telah berubah menjadi Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS). Kelemahan-kelemahan lembaga ini dimanfaatkan oleh masyarakat yang terlibat dalam kegiatan eksploitasi hutan.

Betapapun bagus kriteria dan fungsi yang ditetapkan untuk klasifikasi kawasan konservasi yang baik tanpa dukungan masyarakat luas kawasan konservasi sulit diselamatkan. Tekanan pada kawasan konservasi dari masyarakat semakin besar. Berbagai upaya konservasi selama ini cenderung meminggirkan masyarakat namun upaya memadukan konservasi dan pembangunan belum begitu berhasil.

Klasifikasi kawasan konservasi merupakan kerangka yang menjelaskan status dan fungsi kawasan sebagai dasar usaha konservasi, tetapi perlu penjabaran lebih lanjut misalnya dengan penetapan kriteria dan indikator yang jelas bagi semua pihak.

Sumber hukum

Undang Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan

Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Surat Keputusan Dirjen PHPA. No 129, Tahun 1996. Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, Taman Buru dan Hutan Lindung

Instruksi Pemerintah No. 5 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Ilegal dan Peredaran Hasil Hutan Ilegal di Kawasan Ekosistem Leuser dan Taman Nasional Tanjung Puting

Tabel 6. Klasifikasi Hutan Konservasi dan Hutan Lindung menurut Undang-Undang No. 41 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002

Jenis Hutan	Kawasan	Sub Kawasan	Zona	
Hutan Konservasi	Kawasan Suaka Alam	Cagar Alam		
		Suaka Margasatwa		
	Kawasan Pelestarian Alam	Taman Nasional		Zona Inti
				Zona Pemanfaatan
				Zona lain
		Taman Hutan Raya		Kawasan Penggunaan
				Kawasan koleksi tanaman
				Kawasan perlindungan
	Taman Wisata Alam		Kawasan lain	
			Kawasan penggunaan yang intensif	
		Kawasan penggunaan terbatas		
Taman Buru		Kawasan lain		
	Kawasan Perburuan		Kawasan penggunaan	
			Kawasan penangkaran satwa liar	
			Kawasan Lain	
Hutan Lindung	Kawasan Lindung			
	Kawasan Penggunaan			
	Kawasan lain			

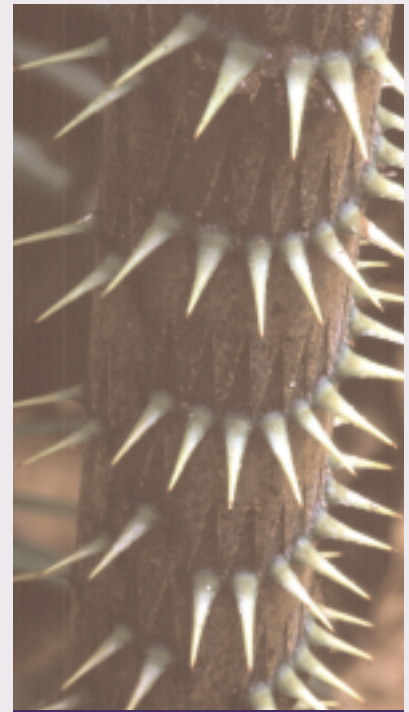


Foto: Brian Belcher

(Foto:)

No. 11, Mei 2003

Kamus Istilah menurut peraturan-peraturan yang berlaku

Hutan Konservasi	Kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya
Hutan Lindung	Kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah.
Kawasan Suaka Alam	Kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai sistem penyangga kehidupan
Kawasan Pelestarian Alam	Kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
Kawasan Cagar Alam	Kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami
Suaka Margasatwa	Kawasan suaka alam yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan atau keunikan jenis satwa yang untuk kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan terhadap habitatnya
Taman Nasional	Kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk keperluan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi.
Taman Hutan Raya	Kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/ atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli atau bukan jenis asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi
Taman Wisata Alam	Kawasan pelestarian alam dengan tujuan utama untuk dimanfaatkan bagi kepentingan pariwisata dan rekreasi alam
Taman Buru	Kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu
Hutan Produksi	Kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan
Kawasan Hutan	Wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap
Kawasan Cagar Budaya	Wilayah yang memiliki nilai budaya yang khas, baik yang alami maupun buatan, yang ditunjuk pemerintah untuk dipertahankan dan dilindungi
Pemanfaatan Jasa Lingkungan	Bentuk usaha untuk memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan seperti usaha wisata alam, olah raga tantangan, pemanfaatan air, perdagangan karbon dan penyelamatan hutan dan lingkungan

Sumber: PERATURAN PEMERINTAH No. 68/1998, UNDANG-UNDANG 41/1999 dan PERATURAN PEMERINTAH 34/2002

Warta Kebijakan ini diterbitkan secara berkala dengan tujuan mendukung kebijakan dan pelaksanaan proses desentralisasi di daerah, melalui penyampaian informasi di bidang kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam. CIFOR berupaya menterjemahkan hasil kajian CIFOR dan pihak lain ke dalam bentuk yang diharapkan mudah dibaca oleh kalangan pemerintah kabupaten dan masyarakat di daerah.

Warta Kebijakan ini diterbitkan oleh CIFOR atas dukungan Ford Foundation (FF) dan kerjasama dengan Asian Development Bank (ADB). Untuk informasi lebih lanjut silahkan menghubungi alamat dibawah ini.



Kantor Pusat:

Jalan CIFOR,
Situ Gede, Sindang Barang,
Bogor 16680, Indonesia
Tel: +62 (0251) 622622
Fax: +62 (0251) 622100
E-mail: cifor@cgjar.org
website: <http://www.cifor.cgjar.org>

Jambi:

ACM-PAR Muara Bungo
Tel: +62 (0747) 323571
E-mail: y.indriatmoko@cgjar.org

Kalimantan Timur:

Desa Long Loreh, Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur
Surat dapat dikirim melalui alamat Losmen Handayani, Malinau, Kaltim