

EKOTURISME, MANAJEMEN KONSERVASI DAN OTONOMI DAERAH

(Ecotourism, Conservation Management, and Regional Government Autonomy)

SAMBAS BASUNI

*Laboratorium Manajemen Kawasan Konservasi, Jurusan Konservasi Sumberdaya Hutan, Fakultas Kehutanan IPB
Kampus IPB Darmaga, PO Box 168 Bogor*

ABSTRACT

At the end decade of 20th century, the rate of world tourism development was related to "nature-oriented" travelling so high. In tourism terminology, this travelling is conceived as *ecotourism*. Almost all countries in the world respond to this new concept of tourism enthusiastically, in particular, developing countries which rich with natural areas with regard to foreign exchange from international tourists. Unfortunately, those natural areas are protected areas which designated as such because of intrinsically unique, beautiful, high biodiversity, and ecologically fragile. The use of these protected areas are limited to conserve its natural conditions. This paper emphasize the need of us to guard against this new concept of tourism, review of *ecotourism* concept from ecological perspective; the relationship between conservation management authority and regional otonomy.

Keywords : ecoturisme, ecologisme, eco-regional, decentralisation, government autonomy

PENDAHULUAN

Kawasan dilindungi atau kawasan konservasi, akhir-akhir ini keberadaannya mulai dilirik dan dikunjungi oleh banyak wisatawan mancanegara. Kondisi ini direspon (terkadang secara berlebihan dan terburu-buru) oleh pemerintah negara-negara berkembang karena nilai (dilihat dari segi kemauan membayar dari wisatawan mancanegara) yang tinggi sehingga dapat dijadikan sebagai salah satu sumber devisa negara.

Pada awalnya permasalahan pengelolaan kawasan dilindungi lebih banyak diakibatkan oleh para "free rider". Hal ini ditunjukkan oleh biaya pengamanan kawasan yang sangat tinggi. Data Ditjen PKA tahun anggaran 1999/2000 menunjukkan bahwa porsi biaya untuk perlindungan adalah sebesar 77,95% diikuti oleh biaya pengawetan sebesar 14,97%, biaya pemanfaatan sebesar 1,28% dan biaya lain-lain sebesar 5,80% (Yanis, 2000, *kom. pri.*). Di era reformasi ini, khususnya dalam kerangka pemantapan pelaksanaan otonomi daerah permasalahan pengelolaan kawasan konservasi bukan saja para "free rider" tetapi juga berbagai tekanan politik dan ekonomi.

Pendekatan tradisional manajemen kawasan dilindungi sangat eksklusif dimana penduduk lokal diminta untuk meninggalkan penggunaan sumber-sumber daya alam untuk perlindungan sumberdaya tersebut bagi kepentingan masyarakat yang lebih besar. Pendekatan yang lebih maju, seiring dengan era demokratisasi dan otonomi daerah, justru harus lebih inklusif, *participatory*, menjunjung tinggi kewajiban moral untuk melibatkan dan memberikan kompensasi serta memberikan keuntungan dari konservasi kawasan dilindungi kepada penduduk lokal, terutama

penduduk asli atau penduduk tradisional. Kewajiban moral ini bukan sekedar isu etika melainkan isu global (Wallace, 1993).

EKOTURISME, PERSPEKTIF EKOLOGI PARIWISATA ALAM YANG DIABAIKAN

Ecotourism merupakan istilah baru. Istilah ini tidak akan ditemukan dalam kamus-kamus standar. Bahkan beberapa tahun lalu, istilah "*ecotourism*" tidak ada, apalagi prinsip-prinsip yang mendasarinya (Ceballos-Lascurain, 1993). Beragam istilah telah digunakan untuk secara umum menjelaskan pengalaman dan produk-produk ekoturisme, seperti *ecological tourism, nature tourism, wilderness tourism, environmental tourism, "nature-oriented" tourism, environmental education, low-impact tourism, adventure travel, cultural tourism, environmental conservation, green tourism, soft adventure tourism, ethnic tourism, sustainable tourism, socially responsible tourism, ecoventures, responsible travel*.

Di Indonesia, banyak orang yang menterjemahkan *ecotourism* sebagai *ekowisata*, bahkan istilah *ekowisata* ini telah diadopsi sebagai istilah keseharian di lingkungan Ditjen Pariwisata. Apa yang menjadi dasar pemakaian istilah *ekowisata* ini tidak jelas, mungkin hasil pemahaman dari beberapa definisi *ecotourism* yang diberikan oleh beberapa penulis tentang *ecotourism*.

Penulis sendiri menganjurkan agar mengambil langsung istilah *ecotourism* dan di-indonesiakan, sehingga menjadi *ekoturisme*, seperti halnya Bahasa Indonesia mengadopsi istilah kapitalisme, kolonialisme, profesionalisme, pragmatisme, dll. Pengertian ekoturisme dan

prinsip-prinsip yang mendasarinya sampai saat ini masih dalam perdebatan, menunjukkan luasnya bidang kajian/garapan dimana istilah ekoturisme digunakan.

Bagi penulis, ekoturisme tidak lain merupakan perspektif ekologi dalam pariwisata alam, sejajar dengan atau subset dari pembangunan berwawasan lingkungan, *eco-development*. Manusia-manusia pendahulu yang mengadakan perjalanan ke lingkungan alami pada prinsipnya mengagumi keunikan, keanekaragaman, keseimbangan, dan bebas polusi (keindahan, kebersihan dan kesehatan), hasil kebudayaan setempat, serta adanya kebebasan memilih (demokrasi). Dengan kata lain, mereka mengadakan perjalanan dengan *perspektif ekologi* dan *kekuatan demokrasi*.

Ekoturisme sebagai istilah baru atau bentuk baru dari "kelompok kegiatan" wisata alam dalam dunia kepariwisataan, terutama gigih diperkenalkan oleh para agen perjalanan, dikhawatirkan hanyalah "kedok" agar para pembuat keputusan dapat melegalkan pemanfaatan dan segera menarik manfaat sebesar-besarnya saat ini dengan cara menjual keindahan, kebersihan, keunikan, keanekaragaman hayati kawasan-kawasan yang selama ini ketat dilindungi. Eratnya hubungan antara munculnya ekoturisme dengan keinginan masuk ke dalam kawasan-kawasan dilindungi, perhatikan misalnya dalam hampir setiap definisi/pengertian tentang ekoturisme, "alam perawan", "daerah-daerah alami" selalu disebutkan sebagai tujuan kunjungan. Mereka berkedok dengan "konservasi", "edukasi lingkungan", "partisipasi masyarakat lokal", atau "ekonomi" dibalik kunjungan tersebut.

Dimanapun di dunia ini, kawasan-kawasan dilindungi merupakan "tegakan hutan", "ekosistem unik", "kantong biologi" terakhir di bumi. Dalam hubungan ini, penulis tidak berarti anti kunjungan wisatawan ke kawasan-kawasan dilindungi/kawasan konservasi tetapi ingin menekankan bahwa kunjungan tersebut harus tetap merupakan relung kecil dalam kepariwisataan global. Dengan begitu, kita boleh antusias menyambut kedatangan "ekoturisme" tetapi harus tetap berhati-hati dalam mencampur-tangani dan bergaul dengan kawasan-kawasan dilindungi. Harus ada keyakinan pada diri kita bahwa kawasan-kawasan konservasi yang dikelola (dilindungi) dengan baik akan selalu menjadi komoditi yang bisa dipasarkan, kapanpun; bahkan di masa datang kawasan-kawasan demikian, dalam konfigurasi ekosistem global, akan menjadi barang yang semakin langka.

Berdasarkan perspektif ekologi, tidak ada yang baru mengenai pariwisata ekologis atau ekoturisme. Yang ada adalah manusia "modern" telah gagal menerapkan prinsip-prinsip ekologi dalam industri pariwisata, khususnya pariwisata alam. Para pihak yang terlibat dan bersangkutan dengan pariwisata alam, khususnya pembuat kebijakan, para pengembang (fasilitas transportasi, akomodasi), para pengelola obyek/daya tarik wisata alam, dan pengunjung

telah gagal mengembangkan etika ekologis, yaitu kebijaksanaan moral di dalam manusia (para pihak) mencampur-tangani ekosistem alam atau bergaul dengan alam sekitarnya. Dengan perkataan lain ekologisme (Soerianegara, 1993) belum dipahami oleh masyarakat luas, termasuk para pihak yang bersangkutan dengan pariwisata alam. Akibatnya sistem transportasi semrawut, keseimbangan ekosistem terganggu, obyek wisata alam rusak sehingga tidak menarik lagi, pengunjung berjejal, vandalisme dimana-mana – di sepanjang perjalanan sampai di daerah tujuan wisata dan pada obyek wisata alam, dan polusi. Apa yang harus dilakukan dengan belajar dari kegagalan ini adalah bahwa ilmu ekologi perlu dikembangkan dan ekologisme perlu diajarkan kepada masyarakat luas (Soerianegara, 1993).

Dari perspektif ekologi seperti itu, penulis melihat eratnya hubungan antara munculnya ekoturisme dan kegagalan tersebut di atas. Pemunculan ini memang baik bila dilihat sebagai "gerakan kesadaran ekologis" tetapi rumit bila dilihat sebagai suatu konsep baru dalam kepariwisataan. Suatu konsep yang sampai saat ini pengertian istilah serta prinsip-prinsip yang mendasarinya masih terus diperdebatkan. Sesungguhnya, dengan melihat ekoturisme sebagai perspektif ekologi dari pariwisata alam, tanpa berpikir panjang, tentu kita dapat menemukan prinsip-prinsip itu dalam ekologi (khususnya yang menyangkut keanekaragaman, keseimbangan ekosistem dan lingkungan hidup, serta daya dukung ekosistem atau lingkungan hidup) dan dalam "ilmu" rekreasi alam (khususnya yang menyangkut keterlibatan pengunjung dalam wisata alam : pengalaman wisata, kebebasan memilih, *self-rewarding*, dan waktu luang).

Ekoturisme sebagai perspektif ekologi pariwisata alam dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Pengalaman wisata alam berupa pengalaman "ekologi" mulai dari tahap antisipasi (termasuk perencanaan wisata), tahap perjalanan ke daerah tujuan, tahap pengalaman dan kegiatan di daerah tujuan, tahap perjalanan pulang, tahap mengingat-ingat (*recollection*).
- Mengenal keragaman populasi dalam masyarakat dalam hal pengetahuan, keterampilan, sikap, prosedur, peralatan, sehingga "volume" pembangunan pariwisata alam akan selalu lebih kecil daripada pariwisata masal (*mass tourism*).
- Mengenal konsep kualitas sumberdaya dan kualitas penggunaan berdasar atas pengalaman wisata alam dalam rangka memenuhi tiga keinginan pengunjung : kontak dengan alam, pemenuhan angan-angan, keefektifan menggunakan waktu luang.
- Mengenal aksesibilitas yang meliputi pilihan tujuan/obyek wisata alam, jarak, metode dan route perjalanan, penempatan fasilitas, jasa (pemandu, interpreter, trans-

portasi) dan daerah-daerah yang sudah dimodifikasi/diatur oleh manusia.

MANAJEMEN KONSERVASI DAN DESENTRALISASI

Berdasarkan kenyataan bahwa Pemerintah tidak mampu mengelola kawasan-kawasan konservasi secara efektif, maka ke depan, desentralisasi pengelolaan kawasan-kawasan konservasi sebagai satu-satunya pilihan. Tetapi, pluralitas pendekatan pada pengelolaan kawasan-kawasan konservasi, seperti yang giat diperjuangkan oleh banyak LSM baik dalam maupun luar negeri, perlu disikapi secara hati-hati. Kenapa? Ada permasalahan penting mengenai keamanan jangka panjang dari *network* kawasan-kawasan konservasi. Misalnya, tanpa status legal dari pemerintah, kecil kemungkinan untuk dapat berharap bahwa kawasan-kawasan dilindungi yang dimiliki dan dikelola oleh sektor privat (perusahaan, perorangan, atau komunitas lokal) tetap berada pada status dilindungi jika kondisi ekonomi atau faktor-faktor lain berubah. Oleh karena itu, dalam era desentralisasi dan demokratisasi, kawasan-kawasan konservasi harus tetap berstatus legal dan formal.

Perlu juga diperhatikan bahwa desentralisasi konservasi kawasan-kawasan dilindungi jelas akan berdampak pada hirarki kelembagaan yang terlibat dalam manajemen kawasan dilindungi menjadi sebuah jaringan kusut dari tanggung jawab kelembagaan. Tanggung jawab ini bahkan melebihi batas-batas nasional untuk melibatkan organisasi-organisasi internasional melalui perjanjian-perjanjian global atau regional, konvensi-konvensi, dan program-program kerjasama. Dalam era desentralisasi dan demokratisasi perlu disikapi secara bijaksana beberapa kemungkinan kecenderungan dalam susunan kelembagaan manajemen kawasan konservasi berikut :

- Lebih beragamnya susunan kelembagaan pada level nasional dan untuk kawasan-kawasan konservasi individual.
- Lebih banyak melibatkan penduduk yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan dalam perencanaan dan pengelolaannya.
- Lebih banyak peranan untuk organisasi-organisasi konservasi non pemerintah dan sektor privat pada umumnya dalam menjalankan beberapa aspek manajemen, dalam kemitraan dengan pemerintah baik pusat maupun daerah.
- Lebih banyak otonomi administratif dan finansial bagi kawasan-kawasan dilindungi individual, dan lebih banyak regionalisasi dan desentralisasi dalam manajemen sistem kawasan dilindungi.

- Lebih banyak peranan bagi pemerintah Kabupaten/Kota dan Propinsi dalam manajemen kawasan dilindungi.

Barborak (1995) menunjukkan beberapa bahaya potensial paling besar dari kecenderungan-kecenderungan tersebut di atas, khususnya bahaya perpindahan ke arah penghapusan tanggung jawab pemerintah bagi manajemen kawasan-kawasan dilindungi; ke arah privatisasi, regionalisasi, dan desentralisasi yang berlebihan; ke arah pembebasan daerah-daerah inti dalam harapan yang keliru bahwa manajemen daerah penyangga dan perhatian terhadap pembangunan lokal akan mengurangi ancaman-ancaman pada kawasan-kawasan dilindungi ketat; dan ke arah pemberian harapan terlalu banyak kekuasaan pada komunitas-komunitas lokal atas sumberdaya negara yang penting secara nasional, sebagai berikut :

- Bahaya pelepasan tanggung jawab pemerintah atas kawasan-kawasan dilindungi. Pemikiran pelepasan total oleh pemerintah dari peranannya dalam mengelola kawasan-kawasan dilindungi yang penting secara nasional dan internasional merupakan sebuah mimpi buruk. Pemerintah memiliki peranan legitimit dalam manajemen kawasan-kawasan dilindungi bahkan dalam ekonomi-ekonomi yang paling terprivatisasi. Perancangan kebijakan dan standar-standar bagi manajemen kawasan-kawasan dilindungi, pengesahan akhir dari rencana-rencana manajemen, peran penyelia atas keragaan kontraktor-kontraktor swasta dan NGO-NGO yang dipercaya menjalankan keseharian kawasan-kawasan dilindungi, dan penggunaan akhir dari kekuatan polisi dan sistem pengadilan dalam kasus ancaman-ancaman yang mencolok pada kawasan-kawasan dilindungi merupakan contoh-contoh dari peranan legitimit pemerintah. Jika pemerintah secara terbuka melepaskan peranannya dalam regulasi aksi-aksi sektor privat, bahkan di negara maju, keributan dapat terjadi.
- Bahaya regionalisasi yang berlebihan. Manajemen kawasan dilindungi yang selama ini merupakan bagian dari kementerian kehutanan yang lebih luas, regionalisasi dapat mengarah pada *chaos* jika tanggung jawab untuk kawasan-kawasan dilindungi diambil dari para teknisi kawasan-kawasan dilindungi di kantor-kantor pemerintah dan diberikan kepada individu-individu yang lebih tertarik dengan produksi serat dasar atau panen kayu. Dalam hal ini, kawasan-kawasan dilindungi sering mendapat perhatian kecil. Ini telah terjadi di sejumlah negara Amerika Latin.
- Bahaya desentralisasi yang berlebihan. Jauh terlalu sering, para Kepala Balai Taman Nasional memiliki terlalu sedikit suara dalam pembuatan keputusan dan sering menderita karena kendala-kendala birokratik

yang menyesakkan nafas. Tetapi perpindahan kewenangan secara dramatik ke ekstrim lain bahkan dapat menjadi lebih berbahaya, jika kecukupan *checks and balances* atas aksi-aksi para administrator lokal tidak ada, dan jika perhatian-perhatian lokal lebih tertuju pada keputusan-keputusan yang berdasar atas kelayakan politis atau desakan mendapatkan dana, akan dengan cepat mengurangi sumberdaya dasar.

- Bahaya kontrol lokal yang berlebihan atas sumberdaya yang penting secara nasional atau internasional. Usul bahwa semua kawasan dilindungi atas nama dewan lokal untuk melibatkan komunitas lokal dalam manajemen kawasan-kawasan dilindungi adalah sangat bagus. Namun, konflik tertentu akan muncul jika dewan-dewan semacam itu diberi otoritas akhir atau kekuatan *veto* atas keputusan-keputusan manajemen bagi kawasan-kawasan dilindungi. Sebagai contoh, haruskah dewan lokal memiliki hak untuk mengizinkan penebangan hutan untuk memperbaiki pajak lokal jika kebijakan itu akan mempengaruhi aliran air ke air terjun hydropower atau proyek-proyek air yang memberi manfaat bagi wilayah yang lebih luas?
- Bahaya hilangnya misi kawasan dilindungi. Dengan semua berbicara tentang daerah penyangga, cagar ekstraktif, pembangunan berkelanjutan, dan keperluan untuk memperbaiki banyak penduduk lokal di daerah-daerah sekitar kawasan-kawasan dilindungi, lembaga-lembaga yang terlibat dalam manajemen kawasan dilindungi mungkin dapat menghilangkan misi inti kawasan dilindungi, yang adalah melindungi sumberdaya untuk jangka panjang dan menghasilkan aliran berkelanjutan dari jasa-jasa lahan liar bagi bangsa. Agen manajemen kawasan dilindungi sedang melompat pada pembangunan berkelanjutan dan mengalihkan sumberdaya manusia dan dana yang langka untuk menanggulangi masalah-masalah yang tak pernah dapat diharapkan terpecahkan. Banyak masalah seperti itu benar-benar merupakan tanggung jawab agen-agen lain. Apa baiknya daerah penyangga jika inti dirusak?

Esensi desentralisasi penyelenggaraan konservasi kawasan-kawasan dilindungi adalah bahwa pengendaliannya dilakukan berdasarkan kesepakatan antara beberapa pemerintah. Perlu ditekankan di sini bahwa otoritas tidak harus sebagai pemilik dan partisipasi masyarakat adalah penting. Perlu juga dikemukakan di sini bahwa tidak ada hubungan antara luas kawasan konservasi dengan tingkat partisipasi masyarakat. Yang penting dalam desentralisasi dan demokratisasi adalah bahwa pendekatan pada pengelolaan kawasan konservasi harus lebih inklusif daripada eksklusif, *participatory* – dimana berbagai

interaksi antara kawasan dilindungi dan daerah di sekitarnya harus dikembangkan menjadi hubungan-hubungan yang produktif daripada destruktif.

Salah satu pendekatan yang bisa dilakukan untuk ini adalah pendekatan bio-regional pada manajemen kawasan dilindungi. Oleh karena itu, salah satu tantangan yang paling besar sistem-sistem kawasan dilindungi di masa datang (era desentralisasi dan demokratisasi) tidak diragukan lagi adalah bagaimana memecahkan konflik antar kelembagaan atas manajemen dari bioregion-bioregion yang besar. Skenario semacam ini sering melibatkan tanggung jawab manajerial yang berbagi diantara lembaga-lembaga dengan tugas-tugas (mandat) yang berbeda yang harus juga terbuka pada masukan publik dan penelitian politis atas proses pembuatan keputusan. Dasar bagi pendekatan bio-regional bagi kawasan konservasi sudah ada, yaitu pasal 18 ayat 1 tentang cagar biosfer. Tetapi sayang, peraturan pemerintah yang mengatur pembentukan dan pengelolaan cagar biosfer ini tidak kunjung keluar, dan penulis berharap segera dibuat karena sangat relevan dengan desentralisasi dan kondusif pada penguatan daerah.

Salah satu dari beberapa alasan kenapa kawasan-kawasan dilindungi di negara maju telah demikian berhasil adalah karena kawasan-kawasan tersebut benar-benar ada sebagai bentuk yang paling ketat dari regulasi penggunaan lahan (Barborak, 1995). Kawasan-kawasan dilindungi membentuk bagian dari jaringan kategori kawasan dilindungi yang berbeda pada level lokal, regional dan nasional, yang masing-masing memberikan beragam pelayanan sosial yang saling melengkapi.

Banyak masalah kawasan dilindungi di negara sedang berkembang muncul sebagai akibat dari konsep kawasan dilindungi sebagai sesuatu yang berdiri sendiri. Para perencana telah menghilangkan pandangan dari kenyataan bahwa keberhasilan kawasan-kawasan dilindungi di negar-negara industri disebabkan sebagian oleh keberadaan keseluruhan pendekatan lain bagi pengelolaan kawasan-kawasan alami pada lahan publik dan privat untuk menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat, yang telah menghilangkan kawasan dilindungi dari tanggung jawab semacam ini.

Situasi ini hanya bisa dicapai jika pemerintahan di daerah efektif, cukup ruang politis bagi kerja NGO konservasi, dan berhasil menyediakan insentif bagi produksi barang lingkungan seperti kayu, kayu bakar, ikan, dan hasil hutan lain, padang gembala, dan produk-produk laut di lahan-lahan privat. Dengan begitu, tidak terlalu berat beban diletakkan pada kawasan-kawasan dilindungi bagi produk-produk dan jasa-jasa yang seharusnya diproduksi dalam tipe-tipe penggunaan lahan lain, melalui usaha-usaha para pemilik lahan privat, kelompok-kelompok adat, dan manajemen sumberdaya secara terbatas oleh para pengguna tradisional.

Dalam UU No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan (yang sekarang sudah tidak berlaku lagi) Indonesia hanya memiliki dua kategori kawasan konservasi sebagai daerah tujuan/obyek wisata alam : taman wisata dan taman buru. Tampaknya pada saat itu, bahkan sampai sekarang, kedua kategori ini tidak memberikan kontribusi nyata pada perolehan pendapatan negara, khususnya devisa dari kunjungan wisatawan mancanegara. Pada tahun 1980-an konsep taman nasional mulai berdengung di Indonesia dan mendapat respon antusias dari Pemerintah Indonesia, khususnya Direktorat Perlindungan dan Pelestarian Alam, bahkan pada saat itu terbit sebuah buku yang berjudul : "Menyongsong Kehadiran Taman Nasional di Indonesia" (ditulis oleh Herman Suwardi).

Upaya sosialisasi taman nasional sebagai salah satu kategori kawasan dilindungi yang menjanjikan peluang bagi perolehan devisa melalui kunjungan wisatawan terus digalakan. Bahkan penulis melihat bahwa lahirnya UU No. 5 tahun 1990 lebih dimotivasi oleh keinginan untuk mengundang taman nasional sebagai kategori lain dari kawasan dilindungi di Indonesia.

Jika kawasan-kawasan dilindungi ke depan perlu dikelola melalui pendekatan bio-regional, maka pengelolaan sumberdaya alam (manajemen konservasi) secara keseluruhan perlu dikelola dengan pendekatan eko-regional. Kawasan-kawasan konservasi hanyalah relung-relung kecil dari konservasi biodiversitas negara (target nasional kawasan konservasi darat hanya 10% dari luas daratan dan hanya 10 juta ha di laut), sementara yang paling besar adalah terletak pada penggunaan sumberdaya alam secara rasional, baik di lahan publik maupun privat. Dengan demikian, kawasan-kawasan dilindungi harus dilihat sebagai perluasan dari praktek umum perlindungan lahan yang terus meningkat dari zona penggunaan lahan kota dan desa.

Pada dasarnya bencana yang paling menghantui bangsa ini adalah terjadinya degradasi hutan, konversi hutan dan desertifikasi. Pendekatan untuk menghindari ini adalah segera menetapkan kawasan hutan tetap, menumbuhkan komitmen para teknisi kehutanan untuk mengelola hutan dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi degradasi hutan, dan perlindungan sistem penyangga kehidupan yang berupa lahan-lahan produktif bagi pertanian (sawah, sungai dan pesisir laut) agar tidak dikonversi ke penggunaan lain seperti menjadi kawasan industri.

Dalam konteks ini maka "Badan Eko-Regional" perlu segera dibentuk, tugas pokoknya adalah mengawasi penggunaan lahan di luar kawasan-kawasan konservasi agar mendukung kawasan-kawasan konservasi dan tetap kondusif pada konservasi biodiversitas negara. Dengan begitu, setiap badan eko-regional harus berlomba agar tidak terjadi degradasi hutan, konversi hutan pada kawasan hutan tetap, dan tidak terjadi konversi dan pengrusakan sistem penyangga kehidupan, khususnya sawah dan sumberdaya

perikanan, secara nyata. Penulis melihat bahwa pendekatan pulau sebagai batas yurisdiksi eko-regional sangat realistis. Dengan demikian, di Indonesia harus ada paling sedikit tujuh eko-regional yaitu Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Irian, Maluku, dan Kepulauan Sunda Kecil (Bali, Sumbawa, Sumba, Timor dan Roti).

OTONOMI DAERAH DAN PENYERAHAN KEWENANGAN DALAM PENYELENGGARAAN PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI

Kawasan dilindungi termasuk kategori barang publik (*public goods*). Logika di balik barang publik adalah karena barang ini menguasai hajat hidup orang banyak maka harus dikuasai oleh negara (pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Penyelenggara negara adalah pemerintah, pusat ataupun daerah. Oleh karena itu penyelenggaraan pengelolaan kawasan konservasi bisa oleh pemerintah atau daerah otonom. Namun demikian, kebijakan pemerintah tentang penyerahan kewenangan dalam bidang konservasi alam terbatas sampai Propinsi padahal Daerah Propinsi itu sendiri berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi yang merupakan wilayah kerja Gubernur yang adalah wakil Pemerintah. Dengan demikian, secara substantif tidak terjadi penyerahan wewenang kepada daerah.

Kewenangan propinsi dalam bidang kehutanan yang bersangkutan dengan konservasi alam, tercantum dalam pasal 3 ayat 5 butir 4 PP. No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, khususnya pada sub-sub butir berikut :

- 4.a. Pedoman penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan hutan.
- 4.e. Pedoman penyelenggaraan pembentukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya.
- 4.g. Penyusunan rencana makro kehutanan lintas kabupaten/kota.
- 4.n. Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas kabupaten/kota.
- 4.p. Turut serta secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka Rencana Tata Ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota.
- 4.q. Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas Kabupaten/Kota.
- 4.r. Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang kehutanan.

Berdasarkan butir-butir tersebut di atas, ternyata penyerahan kewenangan penyelenggaraan kehutanan bidang konservasi alam secara penuh hanya untuk Taman

Hutan Raya. Bila dilihat dari sejarah lahirnya taman hutan raya sebagai salah satu kategori kawasan konservasi yang tidak terlepas dari adanya kemauan politik dari Pemerintah Propinsi, maka kebijakan Pemerintah tersebut di atas sama sekali tidak menunjukkan adanya suatu reformasi dalam penyelenggaraan pengelolaan kawasan konservasi. Dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut lebih sekedar "balas jasa" Pemerintah kepada Propinsi-propinsi yang telah berkontribusi dalam membangun taman hutan raya di daerahnya. Bahkan kebijakan tersebut tidak ada artinya secara nasional bila melihat bahwa sampai saat ini baru 12 propinsi yang telah membangun taman hutan raya, yaitu : Bali, Bengkulu, Riau, Jambi, Sumatera Barat, Lampung, Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Timur, NTT, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara.

Pemerintah boleh saja berharap bahwa propinsi-propinsi lainnya akan membangun taman hutan raya di daerahnya. Tetapi harus diingat bahwa kewenangan untuk itu kini berada di Propinsi dan Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom, yang tentu saja hal itu merupakan *trade off* bagi pemerintah daerah, pilihan antara konservasi dan menggali sumber-sumber bagi peningkatan pendapatan asli daerahnya (PAD). Bila melihat semangat desentralisasi di Indonesia yang lebih bermotifkan ekonomi sebagai akibat dari tidak adanya keadilan selama ini dalam pembagian hasil-hasil sumber alam, khususnya sumberdaya alam hutan, tampaknya pembangunan taman hutan raya tidak secara ekonomi unggul, tidak *cost-effectiveness* dari sudut peningkatan PAD.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan bidang konservasi alam tetap saja sentralistik. Padahal dalam era demokratisasi dan desentralisasi sekarang ini tuntutan untuk meninggalkan pengelolaan sumberdaya alam termasuk kawasan konservasi yang sentralistik kian menguat. Apakah hal ini menunjukkan "ketidakrelaan"; atau kekhawatiran Pemerintah (pusat) atas keamanan kawasan-kawasan konservasi jika diserahkan kewenangan penyelenggaraan pengelolaannya kepada daerah ?

Pengertian desentralisasi itu sendiri berkaitan dengan pengertian negara. Telah disebutkan di muka bahwa penyelenggara negara adalah pemerintah. Menunjuk pada pengertian desentralisasi dari Bagir Manan yang dikutip oleh ICEL (1998) bahwa desentralisasi adalah bentuk susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu, maka pemerintah itu sendiri bisa pusat bisa daerah.

Menunjuk pada pengertian otonomi daerah dalam UU. No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, secara operasional desentralisasi bisa diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan (penyelenggaraan negara) dari Pemerintah (Presiden dan para Menteri) kepada Daerah

Otonom menjadi urusan rumahtangganya. Daerah otonom terdiri dari Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota; bahkan "Desa" (pasal 1 butir o UU. No. 22 /1999), dan yang terakhir ini bersesuaian dengan penjelasan resmi pasal 18 UUD 1945 bahwa Daerah Otonom itu sendiri terdiri dari propinsi dan daerah-daerah yang lebih kecil yang berifat istimewa, termasuk Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan daerah yang bersifat istimewa lainnya.

Berdasarkan pengertian desentralisasi tersebut di atas, maka kekhawatiran Pemerintah sangat tidak beralasan karena baik pusat maupun daerah sama-sama penyelenggara negara dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sama-sama berkewajiban menjaga kekayaan, kehormatan dan kedaulatan Bangsa dan Negara Indonesia. Dan lagi, Pemerintah sendiri ternyata tidak dapat menjamin keamanan kawasan konservasi itu sendiri, seperti halnya kasus di Kalimantan dimana kawasan konservasi dialih-fungsikan menjadi hutan produksi.

Secara keseluruhan, belum ada reformasi kebijakan, hukum dan kelembagaan dalam bidang konservasi alam. Peraturan perundang-undangan yang ada di bidang konservasi alam disamping sangat sentralistik juga sangat bias sektor, tidak terintegrasi dengan kebijakan nasional lainnya sehingga kurang mendapat dukungan dari sektor lain termasuk daerah. Bahkan tidak sekedar bias sektor, di kehutanan juga terjadi bias aparatur, seperti misalnya UU. No. 5 tahun 1990 adalah instrumennya aparat Ditjen Perlindungan dan Konservasi Alam sementara itu aparat Ditjen lainnya khususnya Pengusahaan Hutan Produksi Alam seolah-olah tidak merasa memerlukan apalagi harus memilikinya.

Peraturan perundang-undangan di bidang konservasi alam juga sering tidak konsisten dan tidak hirarkis seperti misalnya UU. No. 5 tahun 1990 dengan SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No. 969.K/08/MPE/1989 dan Nomor 492/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan. Dapat dilihat bahwa berdasarkan UU. No. 5 tahun 1990 cagar alam dan suaka margasatwa lebih ketat perlindungannya daripada taman wisata dan taman nasional tetapi dalam SKB tersebut berlaku sebaliknya.

Jadi jelas, masalahnya bukan khawatir atas keamanan kawasan-kawasan konservasi karena itu sangat tidak beralasan, tetapi adalah ketidakrelaan dari Pemerintah, dalam hal ini Departemen Kehutanan. Kenapa tidak rela, banyak alasan untuk itu. Yang harus diingat bahwa kehutanan adalah sebuah profesi, konservasi alam juga sebuah profesi, yang tidak akan hilang dengan desentralisasi. Jadi tidak ada alasan tidak rela kehilangan profesi akibat desentralisasi ! Bahkan sebaliknya, desentralisasi akan lebih mempertegas eksistensi profesi kehutanan dan konservasi alam karena peranannya dalam

mengelola hutan dan kawasan-kawasan konservasi, yang jelas-jelas berada di daerah, sebagai pilar dan sekaligus indikator dari manifestasi pembangunan nasional yang berkelanjutan. Artinya, kelestarian hutan (dalam pengertian ekologi) dan kawasan-kawasan konservasi di daerah, sudah cukup menunjukkan wujud pembangunan nasional berkelanjutan dan eksistensi profesi kehutanan dan konservasi alam. Pemerintah tidak perlu lagi berlindung di balik "kepentingan nasional" bagi perlindungan kawasan-kawasan konservasi, karena ternyata menasionalkan apa yang ada di daerah telah terbukti menjauhkan masyarakat dari sumber-sumber penghidupannya, melantarkannya, bahkan tujuan dari perlindungan itu sendiri tidak pernah tercapai disebabkan berbagai gangguan dan konflik. Yang diperlukan kedepan adalah reformasi kebijakan dan hukum bidang konservasi alam, termasuk kelembagaannya atau desentralisasi, serta penyelenggara negara baik pusat maupun daerah otonom yang bersih dan berwibawa (*good governance*).

DAFTAR PUSTKA

- Barborak, J.R. 1995. Institutional options for managing protected areas. *Di dalam* Mc Neely. 1995. Expanding partnerships in conservation. Island Press, Washington, D.C.
- Ceballos-Lascurain, H. 1993. Ekoturisme : petunjuk untuk perencana dan pengelola (terjemahan). The Ecotourism Society, North Bernington, Vermont.
- ICEL (Indonesian Center for Environmental Law). 1998. Pengembangan desentralisasi dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi.
- Soerianegara, I. 1996. Ekologi, ekologisisme, dan pengelolaan sumberdaya hutan. Jurusan Manajemen Hutan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Turk, J. 1985. Introduction to environmental studies, 2nd ed. CBS College Publishing, New York.
- Wallace, G.N. 1993. Pengelolaan pengunjung : pelajaran dari Taman Nasional Galapagos. *Di Dalam* Ekoturisme : petunjuk untuk perencana dan pengelola (terjemahan). The Ecotourism Society, North Bernington, Vermont.