

Warta Kebijakan

No. 12, Juni 2003

CIFOR - Center for International Forestry Research

Beberapa tahun lalu pemerintah Peru pernah mencoba melelang 800.000 ha hutan Amazon di negaranya untuk konsesi dengan harga minimum antara 1 - 4 dollar (Rp.9.000 - Rp.36.000) per hektar per tahun akan tetapi pemerintah tidak menemukan pengusaha konsesi yang berminat. Memperhatikan situasi tersebut sebuah lembaga konservasi internasional CI (Conservation International) melakukan perundingan dengan pemerintah Peru untuk mendapatkan konsesi tersebut, tidak untuk di tebang kayunya tetapi untuk dilindungi. Di sinilah mulainya konsesi konservasi pertama di dunia yang diberikan kepada sebuah lembaga swadaya masyarakat di Peru (Amerika Latin) pada bulan Juli 2001 dan difasilitasi oleh CI. Konsesi ini diberikan untuk mengelola areal seluas 137.000 ha di Daerah Aliran Sungai (DAS) Los Amigos sebagai pelaksanaan undang-undang perlindungan satwa liar dan kehutanan negara itu.

Perkembangan terbaru yang menarik terjadi di Guyana pada tahun 2002 yang lalu. Pemerintah Guyana menyadari dan menghadapi kesulitan karena seringkali pemerintah hanya memperoleh pendapatan yang sangat sedikit dari pemberian izin konsesi kepada pengusaha konsesi hutan. Apalagi kadangkala pemerintah harus memberikan keringanan pajak atau bahkan membebaskan sama sekali pengusaha konsesi dari pembayaran pajak tertentu. Daripada kawasan hutan tersebut hancur karena kayunya diambil lebih baik disewakan saja kepada lembaga konservasi yang mau membayar sama dengan nilai kayunya atau walaupun sedikit lebih murah tetapi melakukan tindakan konservasi. Maka pada tahun 2002 lembaga konservasi CI diberikan Konsesi Konservasi atau Hak Konservasi Hutan atas areal seluas 81,000 ha untuk dikelola sebagai kawasan konservasi dengan mekanisme pasar seperti pada HPH (Hak Pengusahaan Hutan). Bagaimana peluangnya di Indonesia?

Konsesi untuk Konservasi (Izin Usaha Konservasi Hutan)

Apa itu Konsesi ?

Konsesi yang di Indonesia dikenal sebagai HPH (Hak Pengusahaan Hutan) atau dalam peraturan baru (PP 34 Tahun 2002) disebut IUPHHK (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu) adalah suatu pemberian izin kepada suatu organisasi berbadan hukum untuk mengelola suatu kawasan hutan produksi di mana kayu dalam hutan tersebut dapat diambil pada suatu periode tertentu. Konsesi dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan didasarkan pada Undang-undang Pokok Kehutanan No. 5 Tahun 1967, dan peraturan turunannya antara lain peraturan pemerintah No. 21 Tahun 1970 yang kemudian diganti dengan PP No. 6 Tahun 1999. HPH diberikan untuk periode 20 tahun dengan masa rotasi selama 35 tahun dan dapat diperbaharui kemudian menurut SK 05.1 Tahun 2000 sebagai peraturan pelaksanaan dari PP 6 Tahun 1999 ijin diberikan untuk periode 20 tahun. Kedua peraturan pemerintah ini telah dicabut dengan diterbitkannya PP 34 Tahun 2002. Menurut pasal 35 PP 34 Tahun 2002 IUPHHK dapat diberikan paling lama sampai 55 tahun. Perusahaan pemegang IUPHHK mempunyai kewajiban untuk melakukan perawatan dan penanaman kembali serta membayar iuran pemanfaatan hutan sebagai penerimaan negara bukan pajak. Menurut Pasal 48 PP 34 Tahun 2002 iuran ini terdiri dari Iuran Ijin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUPHH), Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) untuk melakukan penanaman kembali.

Kenyataan menunjukkan bahwa kebanyakan kawasan bekas HPH tidak ditanami kembali dan telah rusak. Di beberapa kabupaten di Sumatera selain pungutan di atas sering masih ada pungutan lain seperti retribusi sehingga menimbulkan perbedaan pendapat antara Kabupaten dengan Propinsi dan Pusat dan bahkan ada konflik antar Kabupaten.

Di dalam kebijakan perijinan HPH pemegang ijin diwajibkan melakukan pembinaan masyarakat desa yang hidup di dalam dan di sekitar kawasan HPH sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 523/Kpts-II/1997 tentang Pelaksanaan PMDH (Pembinaan Masyarakat Desa Hutan).

Selain HPH atau IUPHHK ada beberapa bentuk konsesi lain seperti Ijin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan serta Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu.

Konsesi Konservasi

Salah satu pola baru yang mungkin bisa memberikan sumbangan untuk mendukung konservasi adalah dengan pemberian izin dan hak untuk mengelola kawasan konservasi yang disebut konsesi konservasi (Conservation Concession). Belum ada terjemahan resmi ke dalam bahasa Indonesia. Mungkin bisa disebut Ijin Usaha Konservasi Hutan jika kita ingin konsisten dengan tata cara penamaan ijin-ijin dalam PP 34 Tahun 2002. Konsesi konservasi atau hak konservasi hutan adalah izin tertentu untuk melaksanakan tugas dan fungsi perlindungan dan pelestarian. Konsesi konservasi adalah salah satu bentuk penerapan mekanisme pembiayaan untuk pemanfaatan jasa lingkungan yang agak berbeda dari konsesi pengusahaan hutan (HPH). Pola ini pertama kali diperkenalkan oleh CI (Conservation International) sebuah lembaga pelestarian alam internasional yang mempunyai Kantor Pusat di AS dan juga mempunyai cabang di Inonesia. Ada juga beberapa bentuk mekanisme pembiayaan pengelolaan kawasan konservasi yang dikembangkan oleh lembaga lain seperti WWF (World Widelife Fund for Nature), Birdlife dan TNC (The Nature Conservation).

Jika pada pola HPH atau IUPHHK pemerintah memberi hak kepada perusahaan untuk mengambil kayu, dalam pola ini lembaga tertentu diberi hak untuk mengelola suatu kawasan untuk tujuan konservasi. Suatu kawasan akan disewa sesuai dengan mekanisme pasar sebagaimana dalam HPH atau IUPHHK. Pemerintah akan mendapat uang dari kawasan tersebut karena kawasan tersebut telah dibeli hak kelolanya dari pemerintah. Prosedur pelelangan, pemberian hak atau izin, pajak dan kewajiban fiskal dan teknis lainnya dibuat berdasarkan model HPH atau IUPHK. Mungkin karena kegiatan ini tidak merusak hutan maka dana reboisasi atau pungutan lain sejenis akan diubah. Juga karena kegiatan ini tidak merupakan ekploitasi hutan maka kewajiban finansial atau fiskal lainnya akan disesuaikan. Tentu saja kebijakan pemerintah untuk mendukung hal ini sangat penting peranannya

Konsesi ini diberikan dengan misi dan sasaran untuk lebih mendorong kegiatan konservasi hutan, melakukan penghutanan kembali (reboisasi), atau menjamin keselamatan dan melindungi warisan budaya masyarakat asli melalui mekanisme pemberian insentif pembiayaan. Ada juga misi yang ditujukan untuk mempromosikan keberlanjutan sumberdaya dan pelestarian hutan, melindungi satwan dan fauna langka serta memperbaiki, mempertahankan keanekaragaman hayati dan mempertahankan cadangan karbon di hutan.

Salah satu tantangan yang dihadapi adalah bahwa dalam model konsesi ini dorongan untuk melakukan konservasi adalah karena adanya uang sewa kawasan. Bagaimana keberlanjutannya? Bagaimana

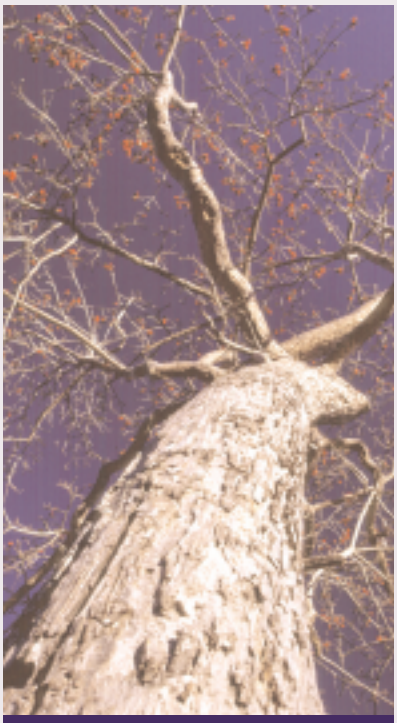


Foto: Brian Belcher

pemerintah yang telah menerima uang sewa kawasan bisa melakukan upaya mengelola dan memutar untuk membantu proses pelestarian dan pembangunan sehingga dana yang ada bisa terus bergulir dan tidak tergantung lagi pada dana sewa baru lagi?

Kegiatan yang dapat dilakukan di dalam model ini adalah dengan mencegah perusakan hutan, melakukan penghutanan kembali atau penanaman tanaman hutan, pengelolaan hutan yang berkelanjutan sebagai proyek menghasilkan keuntungan dari perdagangan atau kompensasi mempertahankan karbon. Kegiatan juga dapat dilakukan dengan mengubah praktek pembalakan (penebangan kayu) konvensional dengan cara-cara yang lebih lestari guna menghasilkan cadangan atau penyimpanan karbon yang lebih tinggi. Dengan demikian dalam pemberian izin konsesi ini, misi, tujuan dan kegiatan yang akan dilakukan harus disebutkan dalam perjanjian kerjasama atau dalam perizinan. Artinya ijin konsesi ini juga dapat diberikan bukan hanya di kawasan koservasi tetapi juga di hutan produksi yang akan dilestarikan.

Dalam kegiatan konsesi konservasi harus ada perhatian dan tanggung jawab untuk bekerjasama dengan masyarakat lokal yang hidupnya tergantung pula pada kawasan konservasi tersebut. Masyarakat lokal juga mempunyai kepentingan dalam pelestarian lingkungan dan lingkungan karena menyangkut hidup mereka juga. Hampir semua peraturan IUPHHK (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu) mensyaratkan kewajiban pemilik ijin untuk melakukan pembinaan masyarakat dan penguatan kelembagaan masyarakat di sekitarnya tetapi bagaimana pelaksanaannya?

Kebijakan Pemerintah

Rencana pemberian konsesi konservasi masih sedang dijajagi di Indonesia. Pada bulan April 2001 Menteri Kehutanan mengeluarkan pernyataan publik untuk mendukung pelaksanaan konsesi konservasi ini. Namun sampai sekarang belum berjalan karena Menteri Kehutanan sudah berganti. Selain itu kebijakan dan peraturan pemerintah yang menjadi landasan pengembangan model konservasi ini belum ada.

Sebagaimana diuraikan di atas untuk penyelenggaraan konsesi ini diperlukan lembaga konservasi untuk diberi izin atau membeli hak kelola yang mendapatkan dukungan dana dari donor atau sumber lain. Lembaga internasional Conservation International (CI) mempunyai cabang di Indonesia yang tengah melakukan penelitian pendahuluan di Pulau Siberut dan Papua untuk mencari peluang membangun konsesi konservasi. Tantangan yang dihadapi lembaga ini tidak begitu mudah melihat berbagai persoalan kehutanan dalam masa otonomi daerah saat ini.

Salah satu persoalan yang dihadapi dalam pengembangan konsesi konservasi ini ialah dalam segi kebijakan dan peraturan pemerintah tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah di bidang konservasi. Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Pokok Kehutanan No. 41 Tahun 1999 konservasi ada di tangan pemerintah pusat. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom juga menyebutkan bahwa kewenangan konservasi ada di tangan pemerintah pusat. Apa lagi jika urusan ini melibatkan pihak luar atau menyangkut hubungan internasional. Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, urusan luar negeri adalah kewenangan pemerintah pusat.

Pasal 10 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah menyatakan secara spesifik tentang kewenangan hanya di wilayah laut (dalam hal ini umumnya ekosistem pantai) bukan ekosistem darat. Pasal ini menyebutkan bahwa pemerintah daerah berwewenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundangan.

Persoalan konservasi ini perlu juga memperhatikan kebijakan pemerintah tentang dekonsentrasi (Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001) dan tugas pembantuan (Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2001).

Kewenangan untuk menetapkan kawasan untuk konsesi konservasi ini tampaknya menjadi wewenang pusat. Demikian pula dalam hal penandatanganan kontrak dan pengelolan uang hasil sewa konsesi ini. Namun bagi daerah di mana ada kawasan konservasi mereka akan menuntut pembagian karena kehilangan kesempatan untuk memperoleh hasil penerimaan daerah karena kawasan tersebut tidak bisa dieksploitasi. Dalam hal ini mekanisme kerjasama serta model hubungan keuangan atau kebijakan fiskal antara pusat dan daerah perlu diperhatikan.

Menurut pasal 6 tentang dana perimbangan dari Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, penerimaan negara dari sumberdaya alam sektor kehutanan (dan beberapa sektor lainnya) dibagi dengan perimbangan 20 persen untuk pemerintah pusat dan 80 persen untuk pemerintah daerah. Apakah dari konsesi konservasi ini pemerintah daerah akan mendapatkan 80 persen hasil sewa perlindungan kawasan? Persoalan ini belum ditentukan dalam peraturan pemerintah secara khusus.

Apakah dapat dilakukan terobosan seperti yang pemerintah pernah melakukannya dengan mengeluarkan SK KDTI (Kawasan Dengan Tujuan Istimewa) pada tahun 1998? Dengan SK No. 47/KPTS-II/1998 Menteri kehutanan memberikan hak pengelolaan hutan kepada masyarakat dengan sistem manajemen lokal walaupun kawasan tetap milik negara. Penetapan KDTI pada waktu itu merupakan sumbangan dan terobosan yang sangat bagus untuk menghargai peran serta dan hak masyarakat lokal. Namun ada resiko politik karena tidak ada landasan hukum yang kuat di dalam Undang-undang Pokok Kehutanan No. 5 Tahun 1967 yang seharusnya menjadi landasannya sebelum Undang-Undang 41 diterbitkan.

Pasal 8 Undang-undang 41 Pokok Kehutanan Kehutanan Tahun 1999 menetapkan bahwa pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu dengan tujuan khusus. Namun penetapan ini hanya ditujukan untuk penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan serta untuk tujuan religi (upacara ritual keagamaan dan upacara adat) dan budaya. Apakah kegiatan konservasi konsesi dapat dimasukan dalam kategori ini? Peluang ini ditegaskan kembali dalam pasal 4 PP 34 tahun 2002. Ketentuan tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan untuk tujuan ini dapat diatur dengan Keputusan Menteri.

Pada tahun 1999 Menteri Kehutanan dan Perkebunan mengeluarkan kebijakan untuk pemberian hak pemanfaatan hutan untuk pendidikan, pelatihan dan penelitian yang dituangkan dalam Surat Keputusan No. 465/Kpts-II/1999. Di sini ada peluang untuk memperoleh kesempatan membuat landasan kebijakan pengelolaan konsesi konservasi ini. Namun persoalannya Surat Keputusan ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 sebagai



Foto: Brian Belcher

peraturan pelaksanaan Undang-Undang Kehutanan No. 5 Tahun 1967 sebelum Undang-Undang No. 41 tahun 1999 diterbitkan.

Walaupun kewenangan ada di tangan pemerintah pusat tetapi dengan adanya otonomi daerah pemerintah kewenangan daerah memang kekuasaan yang besar. Bagaimana pengaturannya? Walaupun menurut peraturan kewenangan akan lebih besar di tangan pemerintah pusat bagaimana hal ini bisa dilaksanakan? Proses transisi pelaksanaan otonomi daerah menghadapi berbagai persoalan serius di mana ada kecenderungan daerah mengabaikan sebagian kewenangan pusat.

Bagaimana peran BKSDA (Balai Konservasi Sumberdaya Alam) dan BPDAS (Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai) yang sebelumnya bernama BRLKT (Balai Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah)? Jika lokasi konsesi konservasi juga dilakukan di Taman Nasional artinya lembaga Balai Taman Nasional yang berwewenang juga bisa terlibat. Dengan demikian badan-badan yang menyelenggarakan tugas dekonsentrasi ini perlu tahu model konsesi ini terutama dari aspek teknis pelestarian atau konservasi hutan. Di lapangan masyarakat sering tidak memahami pembagian tugas antara lembaga-lembaga pengelola konservasi ini.

Walaupun kegiatan ini tampaknya untuk tujuan konservasi namun dari pengalaman di Amerika Latin menunjukkan hak konservasi konsesi dapat dilakukan di kawasan hutan yang dapat diekploitasi seperti dalam contoh di Peru di atas. Artinya konsesi ini dapat dilakukan di kawasan hutan produksi yang sudah rusak maupun yang bisa dilindungi atau yang bisa dicegah untuk tidak diekploitasi. Apalagi jika salah satu tujuannya adalah untuk mempertahankan cadangan karbon. Apakah konsesi ini juga bisa menyewa kawasan hanya untuk direhabilitasi dengan menggunakan jenistamama non-komersial namun dapat diperhitungkan kemampuan penyerapan karbonnya?

Kegiatan konservasi konsesi dapat dianggap sebagai bentuk pemanfaatan jasa lingkungan dan sebagaimana disampaikan dalam pasal 39 PP 34 Tahun 2002 pemberian izin tergantung pada lokasi kawasan. Izin diberikan oleh Bupati jika berada dalam satu Kabupaten atau oleh Gubernur jika berada di kawasan yang mencakup beberapa kabupaten. Namun jika berada dikawasan yang mencakup beberapa propinsi izin dikeluarkan oleh Menteri.

Pertanyaannya adalah karena sewa kawasan melibatkan lembaga internasional maka urusan fiskal lintas negara apakah memerlukan keterlibatan lembaga lain? Persoalan kunci sekarang juga adalah bagaimana konservasi konsesi didukung oleh kebijakan pemerintah dari segi teknis (Departemen Kehutanan) dan kebijakan fiskal (Depertemen Keuangan) serta kebijakan pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah (Departemen Dalam Negeri). Landasan perpaduan kebijakan ini belum jelas terlihat.

Peraturan pemerintah yang khusus berkaitan dengan konsesi konservasi ini belum ada sama sekali. Sehingga dasar-dasar hukum dan peraturan yang lebih tinggi untuk memfasilitasi peraturan lokal dan perjanjian di tingkat lapangan maupun dengan lembaga internasional yang memiliki uang dan kemampuan teknis untuk kegiatan ini belum kuat.

Bagaimana Melaksanakan Konservasi Konsesi?

Pelaksanaan konsesi konservasi memerlukan perjanjian kerjasama antara investor lingkungan dengan pemerintah atau pemilik sumberdaya alam lain misalnya masyarakat adat atau masyarakat desa kalau mungkin.

Berdasarkan pengalaman pelaksanaan konsesi konservasi di Amerika Latin hal-hal yang dapat dirundingkan untuk pelaksanaan kegiatan ini adalah sebagai berikut:

Di mana izin bisa diberikan?

konsesi konservasi dapat diberikan di semua kawasan yang kritis dan harus dilindungi baik di darat maupun di kawasan perairan. Jadi kawasan hutan tropis, kawasan bakau atau ekosistem pantai yang harus dilindungi bisa diberikan konsesi pelestarian ini. Hal ini berbeda dengan HPH atau IUPHHK di mana izin diberikan untuk pengambilan kayu hanya di hutan produksi di kawasan hutan alam untuk tujuan produksi kayu. Demikian pula HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri) atau Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman. Idealnya konsesi konservasi dapat dilakukan di mana saja jika daerah tersebut dapat atau ingin dilindungi.

Kebanyakan kawasan ini di Indonesia dikuasai negara jadi perundingan hanya bisa dilakukan dengan pemerintah. Bagaimana jika kawasan dikuasai oleh masyarakat adat juga? Jadi jika pemerintah daerah dan masyarakat adat merasa memiliki hak untuk pengelolaan suatu wilayah tentu harus melakukan kerjasama dengan pemerintah pusat.

Persoalan-persoalan tata ruang dan kepemilikan tanah atau kawasan hutan memerlukan penyelidikan dan penyelesaian sengketa terlebih dahulu sebelum mengambil keputusan untuk konsesi konservasi ini dilakukan.

Siapa yang bisa diberi izin?

Dalam kegiatan konservasi konsesi harus ada investor lingkungan, bukan kontraktor atau investor seperti pengusaha kayu untuk pengusahaan hutan. Investor lingkungan dalam hal ini adalah lembaga konservasi atau lembaga mana saja yang mempunyai dana dan perhatian pada kegiatan pelestarian sumberdaya hutan. Sejauh ini perhatian kita pasti ditujukan kepada lembaga lembaga-konservasi internasional karena mereka mempunyai dana yang cukup. Perlu diperhatikan bahwa lembaga konservasi internasional tugas utamanya sejauh ini adalah mencari dana dan melakukan negosiasi dengan pemerintah. Karena itu sangat diperlukan pihak lain yang bertanggung jawab dan dapat melaksanakan tugas konservasi di lapangan. Pihak ketiga ini bisa menjadi badan pelaksana konsesi konservasi yang tentu saja sudah dilibatkan dalam proses perundingan dan penawaran. Karena itu izin juga dapat diberikan kepada lembaga swadaya masyarakat nasional bekerjasama dengan lembaga internasional seperti yang terjadi di Peru. Pemberian konsesi konservasi oleh pemerintah Guyana mengharuskan lembaga konservasi dan LSM melakukan kerjasama dengan masyarakat lokal untuk mengusahakan hutan tersebut. Dalam kegiatan ini kerjasama juga mungkin saja dilakukan dengan lembaga penelitian, universitas dan lembaga lain yang sesuai.

Masa Waktu Konsesi

Masa waktu konsesi konservasi seharusnya diberikan untuk selama-lamanya karena biasanya upaya pelestarian hutan tidak dibatasi waktu atau kawasan konservasi harus dijaga secara permanen. Izin dan kewajiban pelaksanaan konservasi dapat diberikan

Sumber Bacaan

Hardner, J and R. Rice. 2001. Conservation Concessions for Latin America. Working the Americas. EC Americas, LLC. Vol. 1 No. 3. 4th quarter 2001

Angraeni, D. 2001. Salah satu pilihan dalam Mengkonservasi Hutan di dalam Era Desentralisasi (One option for forest conservation in decentralisation era). Paper presented to Workshop on Integration of Forest Conservation and Development and Economic Recovery. Bogor, 4 - 6 September 2001.

Forest Securities. 2001. Company News. http://www.forestsecurities.com/news/news_int.htm

Harner, J and Rice, D. 2002. Rethinking Green Consumerism. Scientific American. May 2002

Rice, R. 2001. Conservation concessions- concept description. Center for Applied Biodiversity Science. Conservation International

Verwij, P. 2002. Innovative financing mechanism for conservation and sustainable management of tropical forests: Issues and perspectives. Paper presented to international seminar on Forest Valuation and Innovative Financing Mechanism for conservation and sustainable management of tropical forests. The Hague, 20 - 21 March 2002

Pagiola, S., Landell-Mills, and Bishop, J. 2002. Market-based mechanisms for forest conservation and development. In Pagiola, J., Bishop, J. and Landell-Mills, N. (eds) 2002. Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development. Earthscan Publications Limited. London

Ferraro, P.J. and Kiss, A. 2002. Direct payments to conserve biodiversity. Science Vol. 298. 29 November 2002. Hal 1718 - 1719

untuk jangka waktu tertentu apakah 25 tahun atau 35 tahun dan izin pelestarian hutan secara permanen dapat dilakukan melalui pembaharuan izin secara langsung pada akhir masa izin tersebut selesai. Namun komitmen pemerintah sangat penting peranannya.

Konsesi ini juga dapat diberikan untuk batas waktu tertentu pada suatu kawasan yang harus dilindungi atau dilestarikan sebagai tindakan sementara sampai pemerintah suatu negara atau daerah berhasil membentuk badan resmi untuk melindungi kawasan tersebut.

Alternatif lain adalah memberikan izin untuk masa transisi antara masa penetapan status kawasan yang bisa digunakan untuk pengelolaan sumberdaya alam sampai dengan penetapan kawasan lindung secara definitif. Sebagai contoh pemberian izin konsesi konservasi untuk areal seluas 400.000 ha di daerah Amazon di Brazil diberikan untuk waktu yang tidak terbatas sedangkan di Chili untuk areal seluas 120.000 ha diberikan izin selama 50 tahun.

Pembiayaan

Pada kegiatan konsesi konservasi lembaga konservasi menyediakan biaya untuk merawat suatu kawasan untuk dilindungi. Besarnya pembayaran yang ditujukan untuk mendapat izin biasanya mencakup kompensasi kehilangan nilai ekonomi suatu kawasan jika kawasan tersebut digunakan untuk tujuan pembangunan ekonomi. Pembayaran dapat dilakukan secara bertahap.

Dasar perhitungan pembayaran dapat dilakukan dengan menghitung besarnya biaya yang seharusnya dikeluarkan kalau sumber alam diekploitasi untuk mendapatkan uang serta perhitungan kehilangan kesempatan untuk memberikan lapangan kerja kepada masyarakat, kehilangan pajak yang mungkin bisa diterima oleh pemerintah kalau kawasan tersebut dijadikan HPH (Di Indonesia di sebut DR dan PSDH). Pembayaran juga bisa meliputi biaya administrasi dan biaya penegakan hukum yang diperlukan untuk pelaksanaan konsesi konservasi ini.

Dalam perundingan bisa dikompromi apakah pembayaran sekaligus atau bertahap dan apa keuntungan atau kelemahannya masing-masing. Apa insentif yang dapat diperoleh lembaga yang menyewa jika dibayarkan sekaligus?

Investasi Lanjutan: Penggunaan Uang Hasil Sewa Kawasan

Salah satu aspek penting dalam hal ini antara lain bagaimana pemerintah memanfaatkan dana hasil sewa untuk kepentingan publik? Ada berbagai pilihan investasi di mana uang pembayaran ini akan digunakan. Pemerintah daerah pasti ingin uang masuk ke kas daerah sebagai pendapatan asli daerah (PAD) namun seharusnya mereka yang terkena dampak dari pemberian hak konsesi ini juga memperoleh kompensasi atau manfaat dari pembayaran ini. Dalam hal ini masyarakat yang berada di dalam atau di sekitar kawasna konservasi.

Penerimaan uang dari hasil sewa kawasan ini perlu memperhatikan kebijakan fiskal pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta PP No. 106 Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Penggunaan DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus) sebagai penjabaran dari PP No. 104 di atas sering menimbulkan berbagai persoalan baru di lapangan.

Pihak yang mendapat izin atau membeli izin (dalam hal ini investor konservasi) tentu saja tidak mempunyai wewenang untuk mempengaruhi kebijakan atau kewenangan pemerintah dalam hal ini namun pembayaran untuk izin konsesinya seyogyanya memberikan manfaat yang nyata bagi mereka yang terkena dampak atau mereka akan beralih kepada kegiatan mengambil hasil hutan yang bersifat merusak. Jika dalam HPH pemerintah mewajibkan perusahaan pemegang HPH untuk mengembangkan PMDH (Pembinaan Masyarakat Desa Hutan) untuk masyarakat di sekitar kawasan HPH maka dalam hal konsesi konservasi ini perlu dipikirkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di sekitar kawasan konservasi. Upaya pengembangan pengelolaan hutan secara bersama dengan masyarakat dan pihak lain bisa dilakukan.

Aturan Main

Untuk mendukung pelaksanaan kegiatan ini sangat diperlukan kesepakatan yang didukung oleh aturan main yang harus disepakati dan ditaati oleh semua pihak.

Norma, kode etik dan aturan main untuk pemantauan dan penegakan aturan perlindungan sumber daya alam perlu dibuat pada saat perjanjian dilakukan dan izin dikeluarkan. Aturan ini dimasukan dalam perjanjian tersebut. Ada sanksi yang harus ditetapkan untuk mereka yang melanggar perjanjian ini. Aturan ini dijadikan acuan untuk melakukan pemantauan dan penegakan aturan. Aturan-aturan menetapkan perjanjian yang bisa menjaga keseimbangan dan batas-batas antara kegiatan pembangunan yang bisa dilakukan dengan kegiatan konservasi. Selain itu perlu disusun petunjuk pelaksanaan untuk menjamin perlindungan kawasan termasuk standar minimum untuk mengatasi pelanggaran aturan atau kekhilafan yang terjadi serta rencana darurat atau alternatif untuk menghadapi kemungkinan adanya tekanan yang tidak diduga atas kawasan yang seharusnya dilindungi.

Kawasan konservasi sebagaimana kawasan hutan umumnya berbatasan dengan atau mencakup sebagian wilayah desa dan wilayah adat. Dukungan penataan dan penguatan kelembagan lokal perlu di perhatikan.

Peran dan Tanggung Jawab Masing-masing Pihak

Dari berbagai pengalaman di negara lain serta penelitian pendahuluan CI di Indonesia beberapa pihak yang berperan strategis untuk mendukung pelaksanaan konsesi konservasi adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga konservasi internasional, masyarakat lokal, lembaga swadya masyarakat (LSM) dan perusahaan swasta yang ada disekitar kawasan tersebut.

Dalam persiapan dan penjajagan untuk memberikan izin konsesi konservasi ini tentu ada proses konsultasi dengan berbagai pihak yang tinggal di daerah yang berdekatan kawasan tersebut. Pihak-pihak yang terkena dampak dan pemberian konsesi ini tentu harus di konsultasi pula. Misalnya mereka yang mungkin mendapat pekerjaan atau bisa meningkat pendapatan atau kesejahteraannya jika kawasan dijadikan areal HPH atau pengusahaan hutan atau juga jika dijadikan kawasan konservasi.

Hampir semua kawasan konservasi berbatasan

dengan kawasan hutan produksi atau kawasan yang diberi izin untuk eksploitasi. Akan ada berbagai kepentingan yang saling berbenturan di sini. Karena itu kerjasama dan pembagian peran yang didukung oleh kebijakan dan peraturan yang memadai sangat vital peranannya.

Sebagaimana biasanya di mana kawasan dieksploitasi atau sebaliknya dilindungi, masyarakat lokal termasuk masyarakat cenderung kurang mendapat perhatian. Kenyataan menunjukkan kalau dilalukan eksploitasi masyarakat tidak mendapat manfaat yang memadai malah dieksploitasi. Di lain pihak jika dilakukan perlindungan atau konservasi masyarakat justru mendapat beban untuk melakukan perlindungan.

Tidak ada satupun kawasan konservasi yang tidak bersentuhan langsung dengan masyarakat lokal. Ada masyarakat yang hidupnya sangat tergantung pada hutan yang tinggal dekat kawasan konservasi di manapun di Indonesia. Karena itu kerjasama dengan masyarakat lokal merupakan salah satu prasayarat utama keberhasilan kegiatan ini. Namun dalam hal ini mekanisme pasar yang mementingkan nilai ekonomi suatu kawasan bisa berbenturan dengan tujuan atau kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan tersebut. Manfaat atau keuntungan dari konservasi konsesi perlu dirasakan juga oleh masyarakat sekitar. Apa bentuk manfaat yang bisa dinikmati oleh masyarakat lokal? Pengalaman dari berbagai proyek konservasi dan pembangunan di Indonesia yang banyak menghadapi kendala kelembagaan sosial dan ekonomi di Indonesia perlu dipelajari.

Di dalam perjanjian kerjasama dan kesepakatan tentang pembuatan aturan pelaksanaan harus disepakati pula peran dan tanggung jawab semua pihak yang saling berhubungan dengan konsesi konservasi ini.

konsesi Konservasi hanya merupakan salah satu bentuk mekanisme pembiayaan yang bisa diterapkan untuk mendukung kegiatan konservasi di Indonesia. Kegiatan ini mungkin bisa dilakukan tetapi mungkin juga tidak tepat misalnya jika tidak ada jaminan keamanan untuk melaksanakannya secara permanen atau waktu yang lama. Misalnya jika izin sudah diberikan kepada suatu lembaga harus ada jaminan dari pemerintah bahwa kawasan tersebut tidak akan dirambah, tidak ada penebangan atau perubahan status kawasan karena fungsi perlindungan betul-betul harus dipertahankan.

Pada saat ini bentuk konsesi ini akan cukup sulit dilaksanakan karena berbagai tantangan kewenangan dan kekuasaan dalam eksploitasi hutan. Dari penelitian di Indonesia kawasan konservasi atau hutan lindung ternyata berbatasan langsung dengan HPH yang bisa memperluas areal ekploitasinya ke mana saja karena tidak ada pemantauan dan pengendalian. Apalagi pihak berwewenang yang seharusnya bisa mencegah pembalakan di luar arealnya justru bekerjasama dengan perusahaan HPH yang bekerjasama dengan pengusaha pemegang IPK (Ijin Pemanfaatan kayu) atau kini disebut IPHHK (Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu) dan penebang liar. Bisa jadi kawasan konsesi konservasi yang berbatasan dengan kawasan HPH atau IUPHHK bisa menghadapi masalah yang sama.

Untuk menjaga model konsesi ini dapat dilakukan apakah dapat dijamin bahwa areal yang sudah dibatasi untuk konsesi ini tidak diberikan kepada pihak lain setelah pemerintah daerah menerima uang? Kalau kawasan ini ternyata memiliki potensi kayu yang besar bukan tidak mungkin akan dijarah pula walaupun pemerintah sudah menerima uang.

Kegiatan konsesi ini juga tidak bisa dilakukan kalau masalah pembayaran menjadi persoalan, misalnya jika ada konflik kewenangan dan kepentingan politik atau ketidakcocokan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dalam hal ini penjabaran peraturan pemerintah mengenai perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kaitannya dengan konservasi konsesi perlu diperhatikan.

Kegiatan konsesi konservasi harus dianggap sebagai pelengkap program dan kebijakan konservasi yang sudah ada bukan pengganti program yang sudah ada. Persoalan yang dihadapi juga adalah kapasitas institusi dan staf pemerintah pusat maupun daerah untuk mendampingi program ini. Pasti akan dihadapi berbagai persoalan kelembagaan, kewenangan dan kebijakan pemerintah dan politik lokal.

Masa desentralisasi masih merupakan masa sulit karena persoalan kekuasaan dan kewenangan yang kadang saling bertabrakan apalagi untuk urusan konservasi. Kewenangan urusan konservasi ada di pemerintah pusat tetapi pemerintah daerah menganggap bahwa kawasan tersebut ada di dalam wilayah kekuasaannya. Ada kecenderungan bahwa pemerintah pusat ingin melindungi kawasan tersebut tetapi pemerintah daerah ingin memperoleh pendapatan untuk PAD (Pendapatan Asli Daerah) apakah dalam bentuk kompensasi atau jasa lingkungannya.

Sebagian pemerintah daerah ingin memanfaatkan kawasan konservasi dengan mendapatkan dana atau memperoleh pendapatan dari kegiatan jasa lingkungan. PP 34 memberikan peluang ke arah sana. Pertanyaan kunci yang bisa diajukan di sini adalah apakah konsesi konservasi ini juga bisa dipadukan dengan bentuk usaha pengelolaan jasa lingkungan lain?

Jika konsesi konservasi bisa dilakukan dengan baik pola ini dapat dianggap sebagai suatu bentuk pendapatan pemerintah dalam bentuk penerimaan uang tunai. Jika pembayaran di lakukan dalam mata uang asing maka penerimaan ini tidak terpengaruh oleh pasar kayu internasional dan fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing kecuali jika pembayarannya dilakukan dengan mata uang rupiah.

Pelaksanaan konsesi konservasi ini belum memiliki landasan kebijakan yang jelas dan cukup kuat. Undang-uindang 41 tahun 1999 dan PP 34 Tahun 2002 belum sepenuhnya mengakomodasi kemungkinan dan peluang pengembangan pengelolaan kwasan konservasi dengan mekanisme pembiayaan seperti ini.

Jika di dalam pelaksanaan HPH pemegang ijin konsesi diwajibkan melakukan kegiatan pembinaan masyarakat desa (PMDH) maka dalam model konsesi ini perlu juga dipikirkan pembinaan masyarakat yang hidup di dalam atau di sekitar kawasna konservasi.

Pelaksanaan konservasi memerlukan dukungan kebijakan untuk pemberian mandat atau tugas yang jelas. Apalagi dengan proses otonomi daerah kewenangan pemerintah pusat melalui badan yang melakukan tugas dekonsentrasi sering tidak serasi dengan pemerintah daerah. Keterlibatan lembaga bukan pemerintah apalagi lembaga internasional dalam pengelolaan kawasan konservasi perlu dipelajari dan dikomunikasikan dengan baik sehingga tidak timbul kesan bahwa kawasan ini akan berada di bawah kendali lembaga internasional.

Sumber hukum

Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Undang-undangNo. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Peraturan Pemerintah No.21 tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom

Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan

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

Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 47/KPTS-II/1998 tentang Kawasan Dengan Tujuan Istimewa

Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Perijinan Usaha pemanfaatan hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam

Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 465/Kpts-II/1999 tentang Hak Pemanfaatan Hutan untuk Pendidikan, Pelatihan dan Penelitian

Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 523/Kpts-II/1997 tentang pelaksanaan Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH)



Foto:

No. 12, Juni 2003

Kamus Istilah menurut peraturan-peraturan yang berlaku

Conservation International (CI)	Lembaga konservasi internasional
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
IUPHHK	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, Izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari pemanenan atau penebangan, penebangan, pemeliharaan, pengamanan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan kayu
Jasa Lingkungan	Jasa yang bisa dihasilkan dari hutan lindung dan atau hutan produksi dalam bentuk wisata alam, olah raga, pemanfaatan air, perdagangan karbon atau kegiatan penyelamatan hutan dan lingkungan.
KDTI	Kawasan Dengan Tujuan Istimewa
Konsesi	Hak atau lisensi untuk mengelola suatu wilayah kawasan hutan
Konsesi Konservasi	Pemberiaan hak pengelolaan hutan untuk kegiatan konservasi dan pelestarian alam
Penghijauan	Kegiatan penanaman kembali di luar kawasan hutan yang melibatkan tanaman apa saja termasuk buah-buahan, tanaman hias dan tanaman pertanian lainnya selain tanaman penghasil kayu.
Reboisasi	Kegiatan penghutanan kembali biasanya melibatkan tanaman-tanaman hutan atau penghasil kayu yang biasanya dilakukan di kawasan hutan.
Investor Lingkungan	Investor nirlaba yang khusus bergerak dalam kegiatan konservasi, pencagaran atau pelestarian sumberdaya alam
Pemanfaatan Hutan	Bentuk kegiatan yang terdiri dari pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfatan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu secara optimal, berkeadilan dengan tetap menjaga kelestarianya.
Izin Pemanfatan Hutan	Izin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwewenang yang terdiri dari usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu dan izin pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada areal hutan yang telah ditentukan.
Pemungutan Hasil Hutan Kayu atau Bukan Kayu	Segala bentuk kegiatan mengambil hasil hutan berupa kayu dan atau bukan kayu dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokok hutan
Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) dulu disebut IPK, IPKR dan sebagainya	Izin untuk melakukan pengambilan hasil hutan kayu meliputi pemanenan, pengangkutan, pengolahan dan pemasaran untuk jangka waktu tertentu dan volume tertentu di dalam hutan produksi
Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu (IPHHBK)	Izin dengan segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan kayu antara lain rotan, madu, buah-buahan, getah-getahan, tanaman obat dan lain sebagaimana di dalam hutan lindung dan atau hutan produksi
Pemanfaatan kawasan pada hutan lindung	Dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemafaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu yang hanya dapat dilakukan di blok pemanfaatan. Pemanfaatan kawasan dapat dilakukan meliputi usaha budidaya tanaman obat, tanaman hias, jamur, perlebahan, penangkaran satwa liar atau sarang burung walet.
Tugas Dekonsentrasi	Pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Perangkat pusat di daerah (baik departemen maupun non-departemen) disebut juga Instansi Vertikal

Sumber: Undang-undang No. 41/1999, PP 34/2002 dan PP No. 39tahun 2001.

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@cgiar.org
website: http://www.cifor.cgiar.org

Jambi:
Desa Baru Pelepat
ACM-PAR Muara Bungo, Jambi
Tel: +62 (0747) 323571
E-mail: y.indriatmoko@cgiar.org

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