DIMENSI MANUSIA PELAKU HUKUM DALAM PENGELOLAAN KEANEKARAGAMAN HAYATI

(dimensi manusia dalam pengelolaan keanekaragaman hayati)

Oleh Daud Silalahi

1. PENDAHULUAN

Undang-undang no.5 Tahun 1994 Tentang Pengesahan (Ratifikasi) UN Convention on Biological Diversity merupakan komitmen Indonesia untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup sebagaimana dianut oleh UULH-1997. TAP MPR NO. II/1993 Tentang GBHN yang merupakan salah satu bentuk nyata dari komitmen di atas dengan tegas menganut pembangunan yang mengakui pentingnya ekosistem berfungsi sebagai penyangga keshidupan seluruh makhluk hidup di muka bumi. Hal ini diarahkan pada terwujudnya kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam keseimbangan dan keserasian yang dinamis untuk menjamin pembangunan nasional yang berkelanjutan. Pelaksanaan dari Konvensi ini terkait dengan pelaksanaan berbagai ketentuan perundang-undangan lain, seperti UU no. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU No. 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman, UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang. Ketentuan ini akan mempengaruhi pelaksanaan UU lain yang dibuat sebelum Tahun 1982 (UULH-82) dan Konvensi-Konvensi Internasional yang relevan, seperti *Convention conceming the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (*World Heritage Convention*), 1972 dan ASEAN Treaty on Natural Resource, 1985. Peranan manusia sebagai pelaku hukum dan perancang sosialisasi kaidah-kaidah hukumnya (transfomrasi nilai baru) ke dalam perilaku masyarakat (*ecoculture*) dalam pembangunan. Bagaimana sosialisasi dan proses pembentuk budaya hukum baru ini dilakukan menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini.

2. BEBERAPA PENGERTIAN DASAR DAN KONSEPSI PENGATURAN (LEGAL CONCEPT)

2.1 Pengertian keanekaragaman hayati (*biological diversity*) bagi hukum

Pengertian keanekaragaman hayati (*biological diversity*) bagi hukum (Nature Conservation Act, 1992, Queensland) dirumuskan berdasarkan kenakaragaman alami hayatinya (*natural diversity of native wildlife*) dengan memperhatikan kondisi lingkungan yang memungkinkannya bertahan hidup (*survive*), dan meliputi:
(a) keanekaragaman regional (*regional diversity*);
(b) keanekaragaman ekosistem (*ecosystem diversity*);
(c) keanekaragaman spesies (*species diversity*); dan
(d) keanekaragaman genetik (*genetic diversity*).

Holly Doremus pada analisisnya tentang The *Endangered Species Act*, 1973 (ESA-USA) membagi Keanekaragaman Hayati (*Biological Diversity*) dalam tiga konsepsi, yaitu:
(a) ecosystem diversity;
(b) species diversity; dan
(c) genetic diversity

Dalam pengertian ini 'Keanekaragaman Hayati' (Bilogical Diversity) dirumuskan sebagai "*the variety and variability among living organisms and the ecological complexes in which they occur*" (1987)

UU No.5 Tahin 1990 Tentang Konservasi dan Ekosistemnya (UUKE-90) tidak memperlihatkan dengan jelas penggunaan konsepsi 'Keanekaragaman Hayati (Biological Diversity) di atas sebagai dasar sistem pengaturannya. Pasal 5 UUKE-90 ini hanya menyatakan bahwa sistem pengaturan ini dilakukan melalui kegiatan:

(a) perlindungan sistem pentangga kehidupan;
(b) pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya; dan
(c) pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekpsistemnya

2.2 Konsepsi pengaturan (*legal concept*)

Ketiga konsepsi pengaturan hukum di atas dapat ditelusuri pada sejarah perundang-undangan keanekaragaman hayati baiik dalam arti konvensional maupun ekosistem:

(a) Ecosystem Diversity
Pendekatan ekosistem pada sistem hukum ESA-USA, 1973 di dasarkan pada NEPA-70, sistem pengaturan NCA-92 Queensland di dasarkan pada UULH-Australia, dan UUKE-90 didasarkan pada UULH-82. Perlindungan ekosistem dianggap merupakan metoda yang paling efektif bagi sistem pengaturan. Hal ini disebabkan sistem ini melindungi baik bentuk-bentuk kehidupan (*life forms*) maupun proses kehidupan itu sendiri (*life processes*) pada ekosistem *in situ*. Pendekatan ini menghendaki perubahan sikap dan tindakan manusia berdasarkan budaya lingkungan (*ecoculture*)

(b) Species Diversity
Konsepsi pengaturan ini didasarkan pada kerumitan jenisnya. Berdasarkan pengertian umum biologis, spesies dalam arti ini adalah *'a group of organisms capable of interbreeding and not able to breed feely with members of other species under normal condition'*. UUKE-90 mengatur perlindungan jenis (*species*) ini di dalam kawasan atau habitatnya (in situ) maupun di luar kawasan atau habitatnya (ex situ) dalam Bab III perihal " *Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya*".

(c) Genetic Diversity
Konsepsi pengaturan ini didasarkan pada kisaran perubahan karakter yang diwarisi (*heritage characteristic/genes*) jenis spesies atau populasinya. Keanekaragaman genes yang diwarisi secara evolusi memberikan peluang yang makin besar pada keberhasilan adaptasi terhadap fluktuasi dan tekanan (*stress*) lingkungan bilamana keragamannya lebih besar. Kegiatan manusia yang terjadi akhir-akhir ini telah membawa bahaya pada keanekaragaman ekosistem, spesies dan genetiknya. Pada proses pembangunan diperkirakan setiap hari terjadi kepunahan spesies, gangguan pada ekosistem dan keunggulan genetik.

Myers dalam tulisannya, "*Tropical forests and Their Species:..*" mengemukakan bahwa meskipun hutan tropis menutupi hanya 7% permukaan bumi bagian darat, namun daerah ini dihuni tidak kurang dari 50% dari semua spesies di bumi. Sebagai negara kedua dari tiga negara yang memiliki lebih dari 50% hutan tropis di bumi, Indonesia merupakan salah satu negara penting yang harus mengembangkan

sistem hukum perlindungan keanekaragaman hayati (*Biological Diversity*) sebagai pelaksanaan Konvensi Internasional 1992 Tentang *Biological Diversity*.

3. HUKUM KEANEKARAGAMAN HAYATI DAN BUDAYA LINGKUNGAN (*ECOCULTURE*)

Pendekatan hukum baru memerlukan perubahan sikap dan tindakan manusia pada pelaksanaan hukum. *World Conservation Strategy* (WCS) yang dipersiapkan oleh *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) sebagai salah satu Program UNEP bersama-sama dengan *World Wildlife Fund* (WWF) telah membawa pendekatan baru bagi sistem pengelolaan sumberdaya hayati yang sangat penting bagi perumusan hukum (*legislative program*) dan budaya penegakan hukum (*compliance and enforcement*) melibatkan tiga kelompok utama, yaitu: (I) penentu kebijakan, (ii) para ahli konservasi dan aspek lain dari sumberdaya hayati, serta (iii) para praktisi pembangunan. Pada Simposium Internasional yang dilaksanakan Lembaga Ekologi UNPAD, bekerjasama dengan IUCN dan Kantor MENEG PPLH (sekarang MENLH) pada bulan Oktober 1982, Prof. Henry Skolimowski dalam tulisannya " *Eco-Ethics of Ecoculture*", menekankan pentingnya diakui *'unity of life'* di mana manusia hanya sebagai bagian daripadanya. Budaya kita yang melihat manusia sebagai *stewardship* dari semua kehidupan memerlukan perubahan sikap dan tindakan dalam memperlakukan kehidupan lainnya. Konservasi adalah tindakan etika. Suatu keperdulian pada lingkungan sebagai tindakan etis. Berdasarkan cara berfikir ini argumentasi tentang pentingnya perlindungan Biological Diversity dibagi atas tiga kategori, yaitu: dasar utilitas (utilitarian), estetika, dan moral atau etika.

Pembenaran **utilitas** didasarkan pada pertimbangan adanya manfaat langsung atau tidak langsung dari sumberdaya hayati itu pada manusia. Berbagai hasil panen dari tanaman, hasil ternak, dan obat-obatan serta tanaman atau binatang percobaan. Pengetahuan lokal (*indigenous knowledge*) tentang spesies yang secara tradisional digunakan untuk berbagai kepentingan masyarakat lokal merupakan contoh dari jenis ini. Pengertian utilitas ini dapat berkembang seiring dengan berjalannya waktu, teknologi dan budaya manusia.

Pembenaran **estetika** terhadap perlindungan *Biological Diversity* didasarkan pada keindahan (*beauty, national parks and wildlife refugees*). Nilai estetika ini juga bersumber pada warisan historis, simbol keunikan alam.

Pembenaran **etika** pada perlindungan *Biological Diversity* disebabkan perkembangan keperdulian pada lingkungan sebagai bagian kehidupan manusia (*ecological conscience*). Refleksi rasa tanggung jawab manusia pada lingkungan yang baik dan sehat. Timbulnya rasa tanggung jawab pada kehidupan binatang lain, dan kemampuan untuk menilai kehidupan makhluk lainnya, bukan lagi sebagai spesies, tetapi sebagai sistem alami atau komunitas biotik atau habitat. Etika tanah, etika lingkungan atau eko etik telah membawa pengaruh baru pada peranan manusia sebagai pelaku hukum dalam pengelolaan sumberdaya hayati. Henry Skolimowski menyatakan:

> *" the integrity and validity of our thinking depends on our capacity to integrate values into our thinking; and conversely, on our capacity to integrate analytical thinking into the framework of sustainable values".*

4. HUKUM KEANEKARAGAMAN HAYATI DALAM SISTEM HUKUM LINGKUNGAN

4.1. Sistem pengelolaan lingkungan (UULH-97)

UULH-97 menjadi dasar sistem pengelolaan sumberdaya alam berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan pasal 1 butir 2 pengertian Pengelolaan lingkungan dirumuskan sebagai *"upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup"*.

Sistem pengelolaan lingkungan merupakan dasar bagi pengembangan sistem pengelolaan keanekaragaman hayati di Indonesia. Rodgers dalam bukunya, 'Energy and Natural Resource Law' merumuskan Pengelolaan Sumberdaya alam sebagai:

"persoalan memperoleh alokasi sumberdaya alam secara optimal, termasuk lahan, bentang alam, modal, tenaga kerja, keterkaitannya dengan konservasi hayati, pertambangan dan energi untuk menjamin persediannya bagi kebutuhan masa depan".

Apabila sistem pengelolaan keanekaragaman hayati ini dikaitkan dengan pemanfaatan atau berdasarkan asas utilitas maka sistem pengelolaan ini harus dapat memelihara kelestarian fungsi lingkungan sehingga dapat mengembangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk generasi yang akan datang (*intergeneration equity*).

4.2 Pendekatan ruang (UU Penataan Ruang No. 24 Tahun 1992 .lihat pula: *Regional Diversity*, NCA, Queensland, 1992)

Pendekatan ruang (kawasan) merupakan salah satu aspek penting dalam sistem pengelolaan keanekaragaman hayati di Indonesia. Spesifikasi kawasan (region) merupakan aspek penting dari sistem pengelolaan lingkungan. *Site characteristic assessment* telah menjadi satu metoda penting untuk mengukur atau melakukan prakiraan dampak penting di masa yang akan datang. Berdasarkan *Nature Conservation* Act 1992 terdapat klausula tentang *'protected areas'* yang meliputi:

a. *a national Park (Scientific) or*
b. *a National Park; or*
c. *a Conservation Park; or*
d. *a Resources Reserve.*

Hal di atas dapat dilakukan berdasarkan ketetapan berdasarkan undang-undang atau deklarasi untuk sebagian atau seluruhnya sebagai reserve. Selain itu, pengelolaan sumberdaya hayati ini dapat ditetapkan di bawah Trustees (Trust Act 1973, Queensland)

4.3 Hukum Konservasi dan Ekosistemnya

Hukum Konservasi dan Ekosistemnya (UUKE-90) (lihat: *Protected Areas*, NCA, Queensland, 1992) Suitability tentang tempat pengembangbiakan spesies merupakan aspek penting hukum konservasi sumberdaya hayati dan ekosistemnya.

Berdasarkan *Nature Conservation Act*, 1992, Queensland, Klasifikasi binatang liar dibagi menjadi:

(a) *Protected wildlife* yang terdiri dari:
  (i) presumed extinct wildlife; and
  (ii) endangered wildlife; and
  (iii) vulnerable wildlife; and
  (iv) rare wildlife; and
  (v) common wildlife
(b) *International wildlife*; dan
(c) Prohibited wildlife

5. PENUTUP

5.1 Perlu dirumuskan dengan jelas pengertian *'Biological Diversity"* yang dianut sesuai dengan karakter alami sumberdaya hayati dan keunikan lingkungan alaminya

5.2 Tetapkan konsepsi pengaturan hukum yang dianut berdasarkan klasifikasi spesies, perlindungan kawasan (protected areas), dan kondisi rawan spesies

5.3 Studi perbandingan hukum keanekaragaman hayati Queensland dan USA menunukkan bahwa *Biological Diversity* didasarkan pada perbedaan konsepsi biologis, yaitu:
(i) *ecosustem diversity*;
(ii) *species diversity*; dan
(iii) *genetic diversity*.
Sedangkan justifikasi pengaturannya didasarkan pada:
(a) manfaat (*utilitarian*);
(b) *estetika*, dan
(c) *moral atau etika*.

5.4 Pendekatan ruang atau kawasan dapat membantu penetapan perlindungan kawasan (*protected areas*) a.l.:
(a) a National Park (Scientific);
(b) *a National Park; atau*
(c) *a Conservation Park; atau*
(d) *a Resources Reserve*.

5.5 Pendekatan klasifikasi *wildlife* dan habitat menjadi dasar pengaturan:
(a) protected wildlife;
  (i) presumed extinct wildlife;
  (ii) endangered wildlife;
  (iii) vulnerable wildlife;
  (iv) rare wildlife;
  (v) common wildlife.
(b) international wildlife;
(c) prohibited wildlife.