

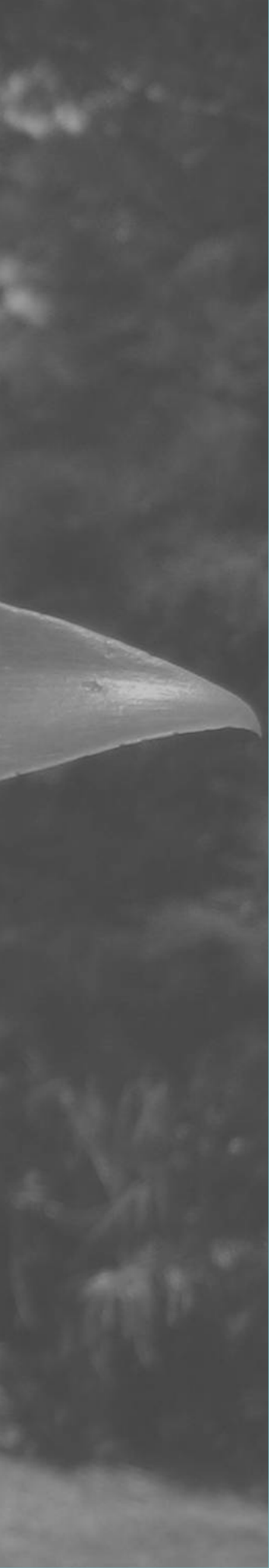


POLICY BRIEF 3

PERBAIKAN REGULASI PENETAPAN STATUS PERLINDUNGAN SPESIES GUNA MENJAMIN URGENSI PENGAWETAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT PEMANFAAT







RINGKASAN EKSEKUTIF

Regulasi penetapan status perlindungan spesies memiliki konsekuensi tidak hanya bagi pelaksanaan kegiatan konservasi sumber daya alam hayati, tetapi juga penegakan hukum atas kejahatan terhadap tumbuhan dan satwa dilindungi. Karena memiliki konsekuensi pidana, penetapan status perlindungan spesies juga berdampak pada kepastian hukum bagi masyarakat pemanfaat. Sayangnya, perubahan daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Dilindungi yang terjadi sepanjang tahun 2018 mengabaikan regulasi yang ada. Daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Dilindungi yang berubah-ubah dalam tempo yang cepat secara reaktif, selain gagal dalam menjawab masalah urgensi pengawetan juga menimbulkan potensi kriminalisasi masyarakat pemanfaat. Maka perlu perbaikan regulasi penetapan status perlindungan spesies, mulai dari metode dan aspek yang dipertimbangkan, hingga spesifikasi ketentuan peralihan agar dalam penetapan perubahan yang mendatang polemik kepastian hukum tidak terjadi lagi.



LATAR BELAKANG MASALAH

Tahun 2018 menjadi tahun pasang surut bagi penetapan status perlindungan jenis tumbuhan dan satwa dilindungi. Setelah 19 tahun ditetapkan, daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Dilindungi dalam PP No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa ("PP No. 7/1999") akhirnya mendapat pembaharuan dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan ("LHK") No.P.20/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2018 tentang Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi ("P.20/2018"). Namun hanya dalam hitungan bulan, P.20/2018 lalu mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui 1) Peraturan Menteri LHK No. P.92/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2018 ("P.92/2018"); dan 2) Peraturan Menteri LHK No. P.106/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2018 tentang Perubahan kedua atas P.20/2018 ("P.106/2018"). Perubahan daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi dalam P.92/2018 dan P.106/2018 memang diterbitkan setelah mendapat masukan dari masyarakat pemanfaat, namun mengabaikan pertimbangan Otoritas Keilmuan yang menjadi dasar penerbitan P.20/2018. Selain itu baik P.20/2018, P.92/2018 dan P.106/2018 minim mengatur mengenai ketentuan peralihan, sehingga perubahan status perlindungan jenis yang cepat dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi semua pihak, baik penggiat konservasi, masyarakat pemanfaat, maupun penegak hukum. Oleh sebab itu, perlu perbaikan pengaturan penetapan status perlindungan spesies agar memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat tanpa mengabaikan urgensi pengawetan yang berdasar pada data saintifik.

KONDISI AKTUAL

Pengaturan Penetapan Status Perlindungan

Pasal 20 UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya ("UU No. 5/1990") menggolongkan tumbuhan dan satwa dalam jenis 1) yang dilindungi; dan 2) yang tidak dilindungi. Ketentuan lebih lanjut dari penggolongan jenis dan tumbuhan satwa yang dilindungi kemudian diatur dalam PP No.7/1999, dengan penetapan daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Dilindungi berdasarkan Pasal 4 ayat (2) PP No.7/1999 dilampirkan dalam PP tersebut.

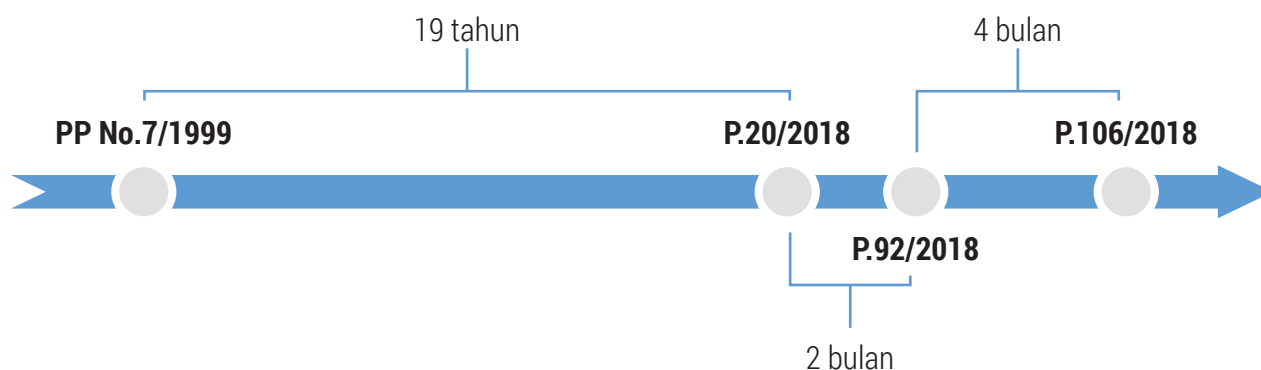
Pasal 4 ayat (3) PP No. 7/1999 kemudian mengatur mengenai kedudukan otoritas keilmuan, yaitu dengan menyatakan bahwa, "Perubahan dari jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi menjadi tidak dilindungi dan sebaliknya ditetapkan dengan Keputusan Menteri setelah mendapat pertimbangan Otoritas Keilmuan".

Terhadap perubahan dari jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi menjadi tidak dilindungi dan sebaliknya, PP No. 7/1999 menetapkan kriteria sebagai berikut.

Pasal 5 PP No. 7/1999	Pasal 6 PP No.7/1999
(1) Suatu jenis tumbuhan dan satwa wajib ditetapkan dalam golongan yang dilindungi, apabila telah memenuhi kriteria: - mempunyai populasi yang kecil; - adanya penurunan yang tajam pada jumlah individu di alam; dan - daerah penyebaran yang terbatas (endemik). (2) Terhadap jenis tumbuhan dan satwa yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan upaya pengawetan.	Suatu jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi dapat diubah statusnya menjadi tidak dilindungi apabila: (a) populasinya telah mencapai tingkat pertumbuhan tertentu; sehingga (b) jenis yang bersangkutan tidak masuk dalam kategori Pasal 5 PP No.7/1999

Polemik Perubahan Penetapan Daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi

Daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Dilindungi mengalami beberapa kali perubahan, setelah sebelumnya tidak pernah diperbarui selama 19 tahun sejak PP No. 7 Tahun 1999 ditetapkan. Pada dasarnya, pembaruan ini dirasa perlu karena dalam jarak waktu 19 tahun, eksploitasi manusia terhadap jenis tumbuhan dan satwa liar kian meningkat, hal ini mengakibatkan bertambahnya jenis tumbuhan dan satwa liar yang terancam punah sehingga perlu dilindungi. Namun dalam penetapan perubahannya kemudian timbul polemik sebagai berikut:



Dasar Hukum dan Tanggal Penetapan	Keterangan
P.20/2018 tanggal 29 Juni 2018	Ditetapkan berdasarkan Pasal 4 PP No. 7/1999, dan surat Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia ("LIPI") Nomor B.2230/IPH.1/KS.02.04/V/2018 tanggal 4 Mei 2018 perihal Rekomendasi Revisi Lampiran PP No. 7 Tahun 1999 Mendapat respon positif sekaligus memberikan angin segar bagi para konservasionis sumber daya alam hayati dan ekosistemnya terutama mengingat pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No.5 /1990 dihentikan oleh Pemerintah.¹ Pada bagian konsiderans menyebutkan "bahwa dalam hal Menteri menerima usulan dari instansi Pemerintah lain atau Lembaga Swadaya Masyarakat untuk melindungi suatu jenis tumbuhan atau satwa dengan informasi ilmiah yang cukup, Menteri dapat menetapkan jenis tersebut untuk dilindungi, sedangkan dalam hal usulan melindungi jenis tumbuhan dan satwa berasal dari LIPI maka Menteri langsung menetapkan jenis tumbuhan atau satwa menjadi dilindungi". Hal ini tidak diatur dalam PP No.7/1999. Pasal 2 P.20/2018 menyatakan mencabut dan menyatakan tidak berlaku Lampiran PP No. 7/1999.

1 <http://fkkm.org/2018/04/10/media-release-pokja-konservasi-darurat-konservasi-kehati-indonesia-revisi-uu-konservasi-harus-tetap-dilakukan/>, diakses 4 Maret 2019.

Dasar Hukum dan Tanggal Penetapan	Keterangan
P.92/2018 tanggal 30 Agustus 2018	Mengubah Pasal 1 P.20/2018 beserta mencabut Lampirannya daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi. Dalam P.92/2018 ini, terdapat 5 jenis burung yang dihilangkan dari daftar sebelumnya.² Diterbitkan setelah mendapat masukan dari masyarakat pemanfaat (komunitas pecinta dan peternak burung) yang menyatakan bahwa populasi jenis burung terkait telah tinggi di penangkaran, dan tanpa berdasarkan pertimbangan dari Otoritas Keilmuan. Pasal 1A P.92/2018 menambahkan kriteria penetapan satwa yang dilindungi khusus jenis satwa burung untuk memperhatikan kondisi di masyarakat.
P.106/2018 tanggal 28 Desember 2018	10 jenis tumbuhan pohon penghasil kayu yang “terdepak” dari Daftar Tumbuhan dan Satwa yang dilindungi³ dengan pertimbangan telah masuk dalam target produksi Rencana Kerja Tahunan dalam pemanfaatan hutan pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam atau rencana pembukaan lahan pada Izin Pemanfaatan Kayu. Pasal 1A ayat (1a) P.106/2018 menambahkan kriteria penetapan jenis tumbuhan dilindungi untuk memperhatikan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan

Dari tabel kronologi diatas, terlihat bahwa permasalahan utama dari perubahan penetapan daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi adalah pertentangan yang ada antara kepentingan konservasi dengan kepentingan pemanfaatan jenis sumber daya alam (oleh masyarakat pemanfaat).⁴ Walaupun Kementerian LHK berusaha mengakomodasi keresahan masyarakat pemanfaat, perubahan daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi yang cepat dan minim sosialisasi berpotensi mengakibatkan ketidakpastian hukum, terutama karena penegakan hukum pidana UU No. 5/1990 yang diatur dalam Pasal 40 jo. Pasal 21 bergantung sepenuhnya pada Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi.

2 5 (lima) jenis burung tersebut, yaitu: kucica hutan/murai batu, cucak rawa, jalak suren, anis bentet kecil, dan anis bentet sangihe.

3 10 (sepuluh) jenis pohon berkayu tersebut, yaitu: *Agathis borneensis* (damar pilau), *Dipterocarpus cinereus* (palahlar mursala), *Dipterocarpus littoralis* (palahlar nusakambangan), *Upuna borneensis* (upan), *Vatica bantamensis* (kokoleceran), *Beilschmiedia madang* (medang lahu), *Eusideroxylon zwageri* (ulin), *Intsia palembanica* (kayu besi maluku), *Koompassia excelsa* (kempas kayu raja), *Koompassia malaccensis* (kempas malaka).

4 <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4166754/burung-ocehan-masuk-satwa-dilindungi-ki-cau-mania-protes>, di akses 11 Oktober 2019.

ANALISIS TEMUAN

Terkait dengan pengaturan penetapan status perlindungan jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi, berikut merupakan temuan yang menurut kami perlu dicermati.

1. Kedudukan Rekomendasi Otoritas Keilmuan masih Terbatas Ketentuan Prosedural, Bukan Materiil

Pada dasarnya LIPI merupakan Otoritas Keilmuan yang memiliki kewenangan ilmiah dalam ruang lingkup keilmuan keanekaragaman hayati, sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 66 PP No. 7/1999. Namun, terkait kedudukan rekomendasi Otoritas Keilmuan dalam penetapan perubahan status perlindungan, Pasal 4 ayat (3) PP No. 7/1999 dapat ditafsirkan bahwa: (1) pertimbangan Otoritas Keilmuan merupakan syarat prosedural sehingga penetapan perubahan status perlindungan jenis tumbuhan dan satwa oleh Menteri harus mendapat pertimbangan Otoritas Keilmuan terlebih dahulu; dan (2) karena berupa pertimbangan maka rekomendasi Otoritas Keilmuan bersifat tidak mengikat.

Meski sifat rekomendasinya tidak mengikat, secara substansi rekomendasi tersebut dapat mengikat Menteri dalam penetapan perubahan status perlindungan tumbuhan dan satwa, yaitu jika rekomendasi Otoritas Keilmuan berdasarkan kriteria perlindungan jenis tumbuhan dan satwa sebagaimana diatur pada Pasal 5 dan Pasal 6 PP No. 7/1999. Dengan kata lain, apabila hasil pengolahan data dan informasi LIPI memberikan rekomendasi untuk melindungi satu jenis satwa tertentu karena memenuhi kriteria dalam Pasal 5 PP No. 7/1999, maka satwa tersebut harus ditetapkan Pemerintah sebagai satwa yang dilindungi.

2. Penetapan Daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Dilindungi Menyimpangi Kaidah Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Dari segi prosedural, Butir 158 Lampiran II UU No. 12/2011 menyebutkan secara tegas bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi, akan tetapi Pasal 2 P.20/2018 menyatakan mencabut dan menyatakan tidak berlaku Lampiran PP No. 7/1999, sementara seharusnya sesuai mandat yang diberikan, P.20/2018 hanya dapat menetapkan perubahan. Hal ini tentunya bertentangan dengan asas kepastian hukum dan kaidah hierarki peraturan perundang-undangan.

Selain permasalahan prosedural, juga terdapat permasalahan substansi dalam P.92/2018 dan P.106/2018. Penambahan kriteria penetapan satwa yang dilindungi khusus jenis satwa burung dalam Pasal 1A P.92/2018 dan penambahan kriteria penetapan jenis tumbu-

han dilindungi dalam Pasal 1A ayat (1a) P.106/2018 tidak memperluas norma yang sudah ada dalam kriteria penetapan status perlindungan tumbuhan dan satwa liar dalam Pasal 5 dan Pasal 6 PP No. 7/1999, melainkan menambahkan norma baru yang tidak diatur dalam PP No. 7/1999. Maka secara materi, penetapan P.92/2018 dan P.106/2018 melanggar delegasi yang diberikan berdasarkan Pasal 4 ayat (3) jo. Pasal 5 dan Pasal 6 PP No. 7/1999.

3. Terdapat Potensi Kriminalisasi Masyarakat Pemanfaat

Hal sangat penting yang luput dari pertimbangan penerbitan peraturan ini adalah perubahan status tumbuhan dan satwa liar dilindungi tidak hanya berpengaruh pada pengelolaan pemanfaatan spesiesnya, tetapi juga pada penegakan hukum terutama hukum pidananya. Daftar Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar yang Dilindungi dalam P.20/2018, P.92/2018, maupun P.106/2018 ditetapkan tanpa mengatur ketentuan peralihan yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada antara masyarakat pemanfaat dengan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Padahal, ketentuan peralihan menjadi penting agar tidak ada pihak yang dirugikan akibat perubahan peraturan perundang-undangan, dan terdapat kesinambungan maupun penyelesaian antar perubahan peraturan perundang-undangan.⁵ Tanpa adanya ketentuan peralihan, P.20/2018, P.92/2018, dan P.106/2018 memang masing-masing dianggap berlaku sejak saat diundangkan dan tidak berlaku surut. Sementara itu, penegakan hukum UU No.5/1990 baik administrasi maupun pidana bergantung pada peraturan turunannya yaitu penetapan Daftar Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi. Akibatnya adalah timbul ketidakpastian di antara masyarakat pemanfaat maupun aparat penegak hukum.

4. UU No. 5/1990 hanya Menyediakan Dua Titik Ekstrem Penggolongan Status Perlindungan Serta Tidak Ada Mekanisme Evaluasi Berkala Terhadap Status Tersebut.

Konservasi dalam UU No. 5/1990 hanya menyediakan dua titik ekstrem upaya pengawetan yaitu dilindungi atau tidak dilindungi.⁶ Hal ini mengakibatkan tidak terdapat perhatian bagi jenis spesies yang belum berada di dalam bahaya kepunahan, namun mempunyai tekanan ancaman yang serius dan rentan akan berada dalam bahaya kepunahan jika pemanfaatannya tidak dikendalikan secara ketat. Bandingkan dengan kategorisasi IUCN red list yang bahkan menyediakan sembilan gradasi status konservasi satwa,⁷ dimana

5 Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No.12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN. No.5234, Lampiran No. C4.

6 Dalam PP No. 8 Tahun 1999, Pemanfaatan tumbuhan dan satwa tidak dilindungi ini dibagi kembali menjadi jenis yang boleh diperdagangkan dan tidak boleh diperdagangkan. Akan tetapi yang menjadi dasar dalam penetapan klasifikasi serta kuota hanyalah jumlah populasi dan belum mempertimbangkan aspek lain seperti keterancaman, daerah penyebaran, dan tingkat kemampuan reproduksi yang akhirnya berdampak pada jumlah populasi itu sendiri yang terus menurun.

7 Kategorisasi IUCN dapat diakses di <https://www.iucnredlist.org>

masing-masing status ini menentukan tindakan konservasi apa yang akan diambil. Keberadaan gradasi status antara dari tidak dilindungi dan dilindungi ini juga akan membantu masyarakat untuk melihat potensi pembatasan pemanfaatan ke depan.

Selain itu, dalam penentuan status perlindungan ini tidak tersedia mekanisme evaluasi berkala. Perubahan status perlindungan memang harus dimungkinkan dapat diubah sewaktu-waktu sesuai dengan perkembangan kondisi lapangan. Tetapi tetap perlu mekanisme evaluasi berkala yang memberikan ruang dan kepastian bagi berbagai kalangan masyarakat untuk memberikan masukan. Sehingga perubahan status tidak selalu terkesan tiba-tiba dan membuat terkejut masyarakat.⁸

REKOMENDASI

Berdasarkan uraian masalah diatas, perlu perbaikan regulasi penetapan status perlindungan spesies dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- Perlunya penyesuaian status perlindungan yang juga memberikan perhatian bagi jenis yang tidak dilindungi tetapi rentan terhadap pemanfaatan berlebihan dan bahaya lainnya. Status perlindungan dapat setidaknya dibagi menjadi 3

8 Bandingkan dengan mekanisme perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dimana terdapat mekanisme peninjauan kembali setiap lima tahun untuk menentukan apakah RTRW akan direvisi. Peninjauan kembali ini juga dapat dilakukan kurang dari lima tahun sekali untuk kondisi-kondisi mendesak tertentu.



(tiga) yaitu spesies dilindungi, spesies dikendalikan bagi spesies yang belum berada dalam bahaya kepunahan tetapi rentan sehingga pemanfaatannya harus dikendalikan, dan spesies dipantau bagi spesies tidak dilindungi dan tidak rentan.⁹

- Ketentuan mengenai masa transisi ketika terjadi perubahan status spesies yang membuat ketentuan sementara sebelum status baru berlaku efektif. Selain dapat berupa ketentuan administratif yang harus dijalankan selama masa transisi, ketentuan transisi ini dapat berupa penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu terkait dengan perubahan status perlindungan jenis, dengan mengatur secara tegas dan rinci tindakan hukum atau hubungan hukum yang dimaksud (termasuk namun tak terbatas pada macam pemanfaatan yang ada, dan proses penegakan hukum), beserta jangka waktu atau persyaratan berakhirnya penundaan sementara tersebut. Untuk ketentuan masa transisi yang berhubungan dengan status dan penegakan hukum seharusnya diatur dalam peraturan setingkat undang-undang.
- Ketentuan mekanisme perubahan penetapan status perlindungan, yang meliputi: 1) penguatan kedudukan rekomendasi otoritas ilmiah; 2) mekanisme evaluasi dan pembaharuan daftar status perlindungan secara berkala.

9 Usulan revisi UU No. 5 Tahun 1990, Naskah RUU Usulan Kelompok Kerja Konservasi, 2018.

Narahubung

Rika Fajrini : + 62 811 202 8925 / rika@icel.or.id
Antonius Aditanyo : +62 813 1985 8522 / tyo@icel.or.id



Indonesian Center For Environmental Law
www.icel.or.id