UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Permasalahan Kehutanan di Indonesia dan Kaitannya dengan Perubahan Iklim Serta REDD+

Bakker, L.; Fristikawati, Y.

Publication date
2014

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Bakker, L., & Fristikawati, Y. (2014). *Permasalahan Kehutanan di Indonesia dan Kaitannya dengan Perubahan Iklim Serta REDD+*. Penerbit Pohon Cahaya. https://www.researchgate.net/profile/Laurens_Bakker/publication/269985698_Permasalahan_Kehutanan_di_Indonesia_dan_Kaitannya_dengan_Perubahan_Iklim_Serta_REDD/links/549ae7320cf2b8037137160f.pdf?origin=publication_detail

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:07 Feb 2026

PERMASALAHAN KEHUTANAN DI INDONESIA DAN KAITANNYA DENGAN PERUBAHAN IKLIM SERTA REDD+

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
tentang HAK CIPTA

Pasal 2

(1) Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembata san menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 72

(1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

(2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PERMASALAHAN KEHUTANAN DI INDONESIA DAN KAITANNYA DENGAN PERUBAHAN IKLIM SERTA REDD+

Editor :
Laurens Bakker
Yanti Fristikawati

Kontributor :
Bernadinus Steni | Yanti Fristikawati | Gita Syahrani
Petrus Gunarso | Muhamad Muhdar | Rahmina | Mohamad Nasir
Noer Fauzi Rachman | Farwiza Farhan-Laurens Bakker | Des Christy

Pohon Cahaya

PERMASALAHAN KEHUTANAN DI INDONESIA DAN KAITANNYA DENGAN PERUBAHAN IKLIM SERTA REDD+

Editor :

Laurens Bakker
Yanti Fristikawati

©PENERBIT POHON CAHAYA (Anggota IKAPI)
Jl. Tirtodipuran 8 Yogyakarta 55142
Telp.: (0274) 781 0808; (0274) 820 6688
E-mail: pohoncahaya@pohoncahaya.com
Website: www.pohoncahaya.com

Cetakan ke-1 : Oktober 2014

Perancang Sampul : Aji Galarso Andoko
Penata Letak : Bimo Setyoseno

Laurens Bakker & Yanti Fristikawati (Ed)
PERMASALAHAN KEHUTANAN DI INDONESIA DAN KAITANNYA DENGAN PERUBAHAN IKLIM SERTA REDD+
Yogyakarta: Pohon Cahaya, 2014.
xvi+272 hlm.; 15,5 x 23 cm
ISBN: 978-602-1542-80-4

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.
Dilarang mengutip dan mempublikasikan
sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin dari Penerbit

Dicetak oleh:
PERCETAKAN POHON CAHAYA

KATA PENGANTAR

Buku ini dibuat sebagai hasil dari penelitian beberapa pihak dan hasil workshop yang diadakan atas kerja sama Fakultas Hukum Unika Atma Jaya dengan WOTRO Science for Global Development, sebuah divisi dari *Netherlands Organization for Scientific Research* (NWO) yang merupakan bagian dari *CoCoon Programme*.

Workshop ini diadakan pada bulan Januari 2013, bertempat di Fakultas Hukum Unika Atma Jaya. Turut mengambil bagian dalam kerja sama ini adalah *Department of Cultural Anthropology and Development Studies* Radboud University Nijmegen. Topik workshop adalah pembahasan tentang pelaksanaan REDD+ di Indonesia. Workshop tersebut merupakan bagian dari rangkaian kegiatan dari Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI), yang merupakan sebuah program dari pemerintah Norwegia. Melalui program tersebut, negara-negara beriklim tropis yang berkeinginan untuk mengembangkan program REDD dapat memperoleh bantuan dana dari pemerintah Norwegia. Bantuan dimaksud dapat digunakan untuk mengembangkan berbagai aspek terkait pelaksanaan program REDD seperti pengembangan peraturan dan infrastruktur yang bersifat birokratik, kegiatan sosialisasi dan keispan tentang perdagangan karbon. Workshop yang dilaksanakan sebagai bagian dari program NICFI ini melibatkan berbagai ahli yang terkait dengan REDD+. Para ahli tersebut adalah juga orang-orang yang mempunyai pengalaman dalam pengembangan REDD+. Selain melibatkan pembuat kebijakan dan peneliti, workshop tersebut juga melibatkan para aktivis yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman terkait hutan dan wilayah desa, sehingga menghasilkan sebuah tinjauan yang komprehensif terkait REDD+ dan bagaimana dampak dari REDD+ terhadap wilayah hutan dan pedesaan.

Pada proses perancangan proyek yang bertujuan dihasilkannya buku ini, para penulis menerima banyak dukungan dalam bentuk pemikiran dan masukan dari berbagai pihak. Dari pihak Belanda, para penulis ingin menyampaikan terima kasih pada Roldan Muridian dari the Radboud University Nijmegen dan juga Roderick Zagt dan Hans Vellema dari Tropenbos International. Dari pihak Indonesia, proposal proyek ini banyak mendapat masukan dan komentar yang membangun dari Krystof Obidzinski dari Cifor, Sandra Moniaga dari Komnas Ham dan Dewi Oetami dari Kementerian Sosial. Para penulis juga mendapat masukan dari korespondensi dengan Rainforest Foundation di Norwegia. Semua masukan juga diberikan oleh peserta dari Dosen dan mahasiswa Unika Atma Jaya, Radboud University Nijmegen dan

The University of Amsterdam. Para penulis sangat berterima kasih atas bantuan dan kontribusi dari para pihak tersebut. Kami juga berterima kasih pada penulis yang telah meluangkan waktunya untuk menuliskan gagasannya maupun hasil penelitiannya.

Kami mengetahui bahwa buku ini masih banyak kekurangannya, namun kami berharap buku ini dapat memberikan tambahan pengetahuan baik bagi mahasiswa, dosen, maupun masyarakat yang ingin mengetahui tentang REDD+ di Indonesia.

PENDAHULUAN

1. Mengapa REDD+?

Penanggulangan dampak perubahan iklim membutuhkan usaha bersama di antara berbagai kelompok masyarakat dan upaya yang melintasi batas geografis.

Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD), merupakan salah satu bentuk otoritas pemerintah yang memperhatikan lingkungan telah memfasilitasi upaya bersama terkait penanggulangan dampak perubahan iklim, yang mana pada tingkat internasional telah melahirkan REDD+ (Ostrom, 2010). REDD+ pada dasarnya adalah REDD dengan penambahan tujuan sebagai berikut yaitu; manajemen hutan yang berkelanjutan serta konservasi hutan untuk meningkatkan persediaan karbon (*carbon stock*). *The Norwegian International Climate and Forest Initiative* (NICFI) adalah salah satu contoh kerja sama yang dilakukan dalam rangka upaya bersama dimaksud. Tujuan utama dari NICFI adalah untuk menggerakkan dan mengelola sumber daya demi tercapainya pengurangan yang signifikan dari emisi gas rumah kaca yang merupakan dampak dari perubahan penggunaan lahan pada hutan tropis. Tujuan yang lain adalah mengkampanyekan penambahan emisi karbon akibat deforestasi dan pengurangan lahan hutan pada tingkat internasional; untuk mencapai dan menghasilkan penurunan emisi dari hutan, dengan cara yang hemat biaya, dapat diukur dan diverifikasi serta mempromosikan konservasi hutan tropis alami.

NICFI menjalin kerja sama dengan berbagai organisasi seperti UN REDD, World Bank dan beberapa bank pembangunan daerah. Program NICFI juga meliputi kerja sama bilateral antara Norwegia dan negara-negara tropis dengan kekayaan hutan yang tinggi seperti Brazil, Guyana, Indonesia dan Tanzania. Kerja sama tersebut sangat mendukung pelaksanaan program REDD karena membantu alokasi dari sumber daya. Kami mengharapkan kerja sama dan kolaborasi di antara berbagai kelompok masyarakat dari berbagai sektor untuk mencapai tujuan bersama. Hal ini terkait adanya ketidaksepahaman antara para pihak antara lain dalam masalah penataan ruang, pemanfaatan tanah dan kebijakan dari pemerintah.

Perjanjian antara pemerintah Norwegia dan Indonesia meliputi kerja sama dengan nilai yang telah ditetapkan yaitu sekitar 1 milyar US$. Di Indonesia, kerja sama dengan Norwegia telah melewati fase “transformasi” yang kedua (2011-2013). Fase tersebut ditujukan untuk *capacity building*, penundaan

selama 2 (dua) tahun dari izin konsesi baru untuk hutan konversi termasuk moratorium di bidang pembalakan hutan, pembuatan database penurunan/ perubahan lahan, perencanaan lahan, perbaikan terhadap penegakan hukum yang terkait dengan kehutanan, penyelesaian dari sengketa terkait kepemilikan lahan dan implementasi dari proyek-proyek REDD+ pada tingkat provinsi. Kegiatan-kegiatan tersebut juga difasilitasi oleh kerja sama di antara berbagai sektor masyarakat dan juga upaya-upaya untuk meminimalisir konflik kepentingan dengan pihak-pihak pemilik lahan.

2. Permasalahan

Program NICFI terhadap Indonesia dapat dibagi dalam karakteristik sebagai berikut: 1) Tujuan dengan skala besar, 2) Mobilisasi terhadap sumber daya keuangan yang mempunyai pengaruh signifikan, 3) Perhatian lebih terhadap isu-isu terkait pengelolaan hutan dengan target utama menjalin kerja sama dengan berbagai sektor masyarakat, sehingga dapat meminimalisir konflik. Wilayah hutan di Indonesia dapat dibagi dengan karakteristik sebagai berikut: 1) Lahan dengan kepemilikan yang belum jelas namun terkait dengan kepentingan banyak pihak, 2) Area yang dimanfaatkan untuk beberapa komoditas (kelapa sawit, pertambangan, kayu), serta dimanfaatkan untuk infrastruktur terkait proyek-proyek *driving forest conversion,* 3) Area di mana terdapat ketidakseimbangan kekuasaan dan kekuatan antara pemilik lahan dan penegak hukum, 4) Area di mana masih terdapat penduduk asli yang bermukim atau menjadi penghuni pada hutan tersebut, termasuk juga pemilik lahan skala kecil yang seringkali tidak terlibat dalam pembuatan kebijakan dan 5) Lahan konservasi dan lahan yang dilindungi. Kondisi-kondisi di mana terdapat ketidakjelasan batas lahan dan penegakan hukum yang lemah, sedangkan di sisi lain sumber daya yang terdapat dalam hutan termasuk kayu, berpotensi mendatangkan profit yang tinggi, menyebabkan konflik antara pihak-pihak yang berkepentingan sangat rentan terjadi. Potensi masalah yang seperti ini juga terdapat dalam pelaksanaan proyek REDD+. Beberapa ahli berpendapat bahwa REDD+ dapat menimbulkan masalah seperti meningkatnya kerentanan dan perpecahan di dalam masyarakat wilayah hutan (Lederer, 2011, Beymer-Farris and Basset, 2012), resentralisasi terhadap pengambilan keputusan terkait pengelolaan hutan (Phelps et al.,2010) yang berpotensi mengabaikan pihak yang berwenang.

Evaluasi terhadap laporan NICFI yang dilakukan beberapa waktu yang lalu (LTS International, 2011) mencatat pendapat beberapa *observer* yang menyatakan bahwa “hasil dari proyek REDD+ dapat menimbulkan persaingan untuk mendapatkan benefit finansial serta memperburuk konflik yang telah

ada sebelumnya". Konflik kepentingan di antara *stakeholder* dapat terkait dengan berbagai macam isu dan tingkatan yaitu: 1) Hak atas lahan – termasuk hak penggunaan/pemanfaatan dan kepemilikan (Cotula and Mayers, 2009), 2) Hak penduduk asli, 3) Permasalahan terkait hal-hal prosedural, 4) Isu terkait ketidakmerataan dari distribusi kompensasi, serta permasalahan terkait etika tentang kompensasi yang dibebankan pada *stake holder* yang melakukan kegiatan yang tidak ramah lingkungan, 5) Permasalahan moral dan budaya terkait pemanfaatan ekosistem menjadi komoditas dan 6) Permasalahan terkait persepsi lokal terhadap program REDD+ (Medrilzam-Dargusch et al., 2011, Resosudarmo, 2004). Para penulis dalam buku ini sangat memahami isu-isu utama seputar REDD+ yang meliputi kerja sama dan permasalahan seputar konflik, persepsi dari *stakeholder*, tindakan yang dilakukan untuk memfasilitasi proyek REDD+ dan harapan dari pihak yang terkait. Para penulis memahami konflik yang mungkin timbul, namun di sisi lain mereka tetap mengemukakan harapan dan peluang walaupun terdapat suatu paradoks bahwa kebijakan internasional terkait perubahan iklim selain dapat menciptakan kerja sama untuk tujuan yang mulia, namun juga dapat menciptakan kondisi ataupun memperburuk konflik sosial pada tingkat pengambil keputusan yang lebih rendah.

3. Kontribusi

Buku ini secara garis besar terbagi dalam 3 (tiga) bagian. **Bagian awal** adalah pendahuluan yang merupakan kontribusi dari Bernadinus Steni. Bagian ini mengemukakan hal-hal umum terkait REDD+ dalam konteks nasional dan internasional. Steni memberikan sekilas pandang tentang REDD dan REDD+, mulai dari ide-ide yang bersifat ideal sampai dengan implementasinya, termasuk di dalamnya *check and balances* dan bagaimana prospek ekonomis dari REDD+. *Framework* dari keseluruhan isi buku ini juga dipaparkan pada bagian ini. **Bab kedua** merupakan kontribusi dari Yanti Fristikawati. Bagian ini menjelaskan REDD dan REDD+ dalam konteks perubahan iklim yang terjadi di Indonesia dan melihatnya dari perspektif hukum lingkungan. Bagian ini merupakan bab penting, karena kebanyakan negara telah mempunyai hukum yang mengatur tentang lingkungan sebelum memutuskan untuk mengimplementasikan REDD+. Hal ini mengingat bahwa REDD+ tidak dapat menjadi program ataupun kebijakan yang terpisah atau berdiri sendiri, namun harus terintegrasi ke dalam hukum nasional. Hal tersebut dielaborasi lebih lanjut di dalam **Bab ketiga** oleh Gita Syahrani. Syahrani memaparkan dengan gamblang bahwa program REDD+ tidak hanya mengenai pelaksanaannya tetapi sangat penting untuk juga membahas mengenai hal-hal lain seperti

pendanaan – yang seringkali merupakan faktor yang menentukan keberhasilan program REDD+. Pada saat penyusunan, FREDDI yang merupakan pendanaan program REDD+ di Indonesia, telah mulai dibahas dan diformulasikan walaupun belum sepenuhnya selesai. Syahrani, yang merupakan salah satu anggota dari Presidential Task Force on REDD+, terlibat secara penuh dalam proses penyusunan dari FREDDI. Bab yang ditulisnya dalam buku ini menceritakan mengenai tantangan yang harus dihadapi dalam merancang skema pendanaan demi pelaksanaan program yang memiliki konsep global yaitu kemaslahatan masyarakat, seperti REDD+ ini. Dalam menggambarkan situasi di Indonesia, Syahrani mengemukakan kondisi di Guyana, Brazil dan Kongo dalam konteks perbandingan. Selanjutnya, adalah Petrus Gunarso yang merupakan kontributor dari **bab keempat**. Bab ini memaparkan tantangan terbesar dari REDD+, yaitu isu yang terkait dengan pemegang kekuasaan dari lahan yang menjadi target program REDD+; pentingnya proses birokrasi yang jelas dan pentingnya pemahaman dari pengaruh pemegang kekuasaan atau institusi pemerintah yang terkait. Secara keseluruhan, keempat bab dalam buku ini bermaksud memberikan gambaran umum dari kompleksitas REDD+ dan kebutuhan-kebutuhan yang ada, dalam rangka menyukseskan secara (inter)nasional kebijakan REDD+ tersebut. Selain daripada itu, keempat bab tersebut juga mengingatkan kita akan masalah yang dapat timbul, apabila terdapat ketidakjelasan dan kompetisi di antara institusi pemerintahan.

Bagian kedua dari buku ini terdiri dari 3 (tiga) bab, di mana kesemuanya terkait dengan pembahasan mengenai Kalimantan Timur. Sebagai salah satu provinsi terbesar di Indonesia, yang mana juga merupakan salah satu wilayah yang memiliki wilayah hutan yang cukup luas dengan tingkat populasi yang relatif rendah, Kalimantan Timur menjadi salah satu provinsi di mana penerapan program REDD+ berpotensi menghasilkan nilai ekonomi yang tinggi. Pembahasan mengenai hal ini dipaparkan oleh Muhamad Muhdar dalam **bab kelima**, sambil juga mengaitkannya dengan rencana pembangunan daerah tersebut. Muhdar menunjukkan bahwa REDD+ adalah program yang sangat potensial bagi Kalimantan Timur, walaupun saat ini bukan satu-satunya. Industri-industri lain seperti perkebunan dan pertambangan telah lebih dahulu membuktikan potensi mereka. Terkait hal ini, pembangunan hukum dan legislasi, pada saat ditulisnya buku ini, terlihat menunjukkan dukungan terhadap industri-industri tersebut dibandingkan terhadap REDD+. Sejauh ini, penerapan program REDD+ dan konservasi hutan terlihat masih sangat jarang dilakukan pada tingkat provinsi. Meskipun dapat dilihat sudah ada wacana dan pembahasan ke arah penerapan REDD+, namun belum didukung oleh sistem birokrasi yang ada. Pada **bab keenam**, Rahmina menyediakan hasil studi tentang implementasi dari kerangka pengamanan program REDD+

di wilayah Kutai Barat (Kalimantan Timur). Dalam konteks REDD+ secara global, pencantuman upaya pengamanan telah menjadi persyaratan. Hal ini untuk memastikan bahwa program REDD+ aman dari tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme, serta memberikan jaminan pada investor dan partner kerja sama internasional, bahwa investasi mereka benar-benar dimanfaatkan bagi kegiatan pelestarian hutan. Studi tentang aspek hukum dari upaya pengamanan yang dilakukan oleh Rahmina menunjukkan bahwa formulasi dan implementasi dari aturan daerah masih belum dapat mengakomodasi kebutuhan yang ada. Dalam perencanaan kebijakan, sangat jelas terlihat perbedaan visi dan pandangan antara pihak yang mendukung REDD+ dan pihak yang kurang mendukung, karena masih menggantungkan kehidupan pada kepemilikan akses terhadap lahan, termasuk juga pihak yang lebih bertujuan untuk mengedepankan industri perkebunan dan pertambangan. Dengan kata lain, politik terkait pembuatan kebijakan daerah adalah faktor penting yang dapat mempengaruhi pengaturan hukum yang pada akhirnya dapat mempengaruhi apakah sebuah program dapat terlaksana atau tidak. Pada **bab ketujuh**, Muhamad Nasir membahas tentang implementasi dari sebuah program yang dikenal dengan istilah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Konsep dari program ini berasal dari UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan. Dalam UU ini, dikenal konsep perwilayahan pengelolaan hutan sesuai dengan fungsi pokok dan peruntukkannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Nasir menjelaskan mengenai manfaat dan maksud dari konsep tersebut dari perspektif hukum. Lebih lanjut, Nasir juga menceritakan tentang pendirian dan pengembangan KPH di Malinau (Kalimantan Timur), yang mana digambarkan sebagai sesuatu hal yang mungkin untuk dilakukan walaupun bukanlah proses yang mudah. Secara singkat, studi yang dilakukan Nasir menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan program REDD+ untuk tetap menjaga otonomi terhadap wilayah hutan mereka melalui pemanfaatan kebijakan hukum.

Bagian ketiga dari buku ini tidak lagi membicarakan REDD+ dalam konteks hukumnya, namun lebih kepada aspek sosialnya. Meskipun sangat diakui bahwa pengaturan hukum sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan REDD+, namun hukum tidak dapat berdiri sendiri dalam menyukseskan implementasi program tersebut. Keterlibatan masyarakat setempat, terutama tanggapan mereka terhadap program REDD+ sangatlah penting. Selain itu, masyarakat setempat juga harus dapat merasakan manfaat dari program ini. Dalam **bab kedelapan**, Noer Fauzi Rahman menjelaskan bagaimana REDD+ dapat menjadi langkah yang tepat untuk diambil dalam rangka mengatasi konflik-konflik dalam bidang agrarian yang terjadi di Indonesia. Mengingat manajemen pengolahan lahan dan hutan di Indonesia masih menjadi pembahasan dalam

kerangka reformasi peraturan dan kebijakannya, REDD+ mungkin saja tidak dapat berperan secara signifikan dalam memberikan manfaat bagi pihak para pemilik lahan. Sebagai konsekuensinya, ada dua pilihan yaitu tidak ikut mengambil bagian atau mengambil bentuk lain dengan mengambil alih lahan. Rahman juga berupaya mengingatkan bahwa kepentingan bisnis berpotensi menjadi hambatan dalam pembangunan dan pengembangan program REDD+. Pada akhirnya, hal ini dapat juga menghalangi pemenuhan kebutuhan akses dari petani lahan yang menjadi target program. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang lebih menekankan sisi kemanusiaan dibandingkan hanya pendekatan secara hukum dan kebijakan pemerintah semata. Masalah tersebut dibahas secara lebih mendalam oleh Farhan dan Bakker dalam **bab kesembilan**. Bab ini menceritakan apa yang terjadi di wilayah Tripa-Aceh, di mana terdapat areal lahan yang termasuk dalam wilayah yang dilindungi berdasarkan *national logging moratorium,* yang merupakan bagian dari perjanjian kerja sama dengan Norwegia, namun tetap terancam oleh rencana untuk menjadikannya areal perkebunan yang diberikan izin oleh Pemerintah Daerah. Areal tersebut memang tidak termasuk bagian dari areal REDD+. Namun, areal tersebut termasuk dalam ekosistem Gunung Leuser yang bersifat rentan dan sulit untuk terjaga kelestariannya. Secara singkat, bab ini menggambarkan pentingnya peran pemegang kekuasan daerah, pihak-pihak yang mempunyai kepentingan bisnis dan masyarakat sipil dalam menentukan dan menjaga areal hutan yang terlindungi, agar tetap dimanfaatkan sesuai dengan tujuan perlindungannya. Selain itu, bab ini juga menggambarkan kompleksitas dari kebutuhan akan keseimbangan ekosistem yang berguna untuk menjaga kelangsungan dan kelestarian dari areal yang rentan terancam kelestariannya, di samping juga, tantangannya dalam menghadapi dampak dari pembangunan ekonomi. Dalam **bab kesepuluh**, Des Christy menampilkan sisi paling humanis dari REDD+ melalui cerita tentang dinamika yang terjadi pada masa awal mulai diterapkannya REDD+ di masyarakat pedesaaan Sulawesi Tengah. Christy menggambarkan bahwa, bahkan pada masyarakat dengan *scope* yang kecil dan berada di daerah yang cukup terpencil, terdapat banyak aspirasi yang berbeda di antara masyarakatnya sendiri. Lebih jauh dari itu, pembangunan REDD+ bahkan menghasilkan kerugian bagi sebagian pihak dan keuntungan di pihak yang lain. Christy juga memaparkan bahwa kegiatan investasi dapat berdampak pada perpecahan dalam masyarakat setempat. Penyebab perpecahan tersebut bisa jadi oleh karena penyerahan kepemilikan lahan, yang diperparah dengan banyaknya kepentingan yang berbeda antara pihak-pihak dalam masyarakat. Mereka yang memilih untuk kehilangan lahan mereka, kemungkinan besar adalah pihak yang tidak menyetujui skema REDD+. Di sisi lain, mereka yang tidak mempunyai lahan memilih untuk

mendukung REDD+ karena mengharapkan mereka akan memperoleh *benefit* dari diterapkannya REDD+. Padahal, satu hal yang mereka kurang sadari sebagai pekerja adalah bahwa mereka mungkin kehilangan pekerjaannya, apabila banyak pemilik tanah kehilangan kepemilikan atas lahan mereka.

Pemikiran, pendapat dan ide dalam buku ini memberikan gambaran yang luas dan lengkap tentang hal-hal yang membuat penerapan dari REDD+ dapat dikatakan sebagai suatu hal yang kompleks. Para penulis tidak menganggap bahwa buku ini sudah dapat memberikan pemikiran yang lengkap bagi REDD+, atau bahkan memberikan solusi bagi setiap permasalahannya. Namun buku ini bertujuan atau berperan sebagai bahan bacaan yang dapat memperdalam pemahaman pembacanya tentang REDD+ dan lebih jauh daripada itu agar dapat menjadi inspirasi bagi timbulnya ide-ide baru terkait bagaimana mengharmonisasikan pelestarian lingkungan dengan pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan di Indonesia sebagai negara tropis yang kaya sumber daya dan indah alamnya.

Dr. Laurens Bakker

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v

PENDAHULUAN vii

DAFTAR ISI xv

BAB I. REDD+: Potret Perkembangan Perdebatan isu Sosial dan Lingkungan dari Internasional ke Nasional 1
(Bernadinus Steni)

BAB II. Masalah Perubahan Iklim di Indonesia 53
(Yanti Fristikawati)

BAB III. Instrumen Pendanaan REDD+: Langkah Indonesia Selanjutnya? 75
(Gita Syahrani, SH., LLM)

BAB IV. Prasyarat Bagi Implementasi REDD Yang Nir-Konflik di Indonesia 115
(Petrus Gunarso, PhD)

BAB V. Kesiapan Kalimantan Timur Dalam Program Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation (REDD+) 127
(Muhamad Muhdar)

BAB VI. Menguji 'PRISAI' Sebuah Pengalaman di Kutai Barat
(Rahmina) 147

BAB VII. Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Kabupaten Malinau, Sebuah Ikhtiar Bagi Implementaasi REDD+ 171
(Muhamad Nasir)

BAB VIII. Ralat Kebijakan Agraria Kehutanan oleh Mahkamah Konstitusi Masyarakat Hukum Adat sebagai "Penyandang Hak", dan Subjek Hukum atas Tanah-Wilayah Adatnya 199
(Noer Fauzi Rachman)

BAB IX Fragmentasi Institusi Atau Kolaborasi ? Pelajaran dari lapangan di Tripa, Aceh 221
(Farwiza Farhan & Laurens Bakker)

BAB X Mereka Pakai Air Saya, Mereka Patok Kebun Saya: Respon atas Persiapan REDD+ di Sulawesi Tengah 241
(Des Christy)

TENTANG PENULIS 269

BAB I
REDD+:
POTRET PERKEMBANGAN PERDEBATAN ISU SOSIAL DAN LINGKUNGAN DARI INTERNASIONAL KE NASIONAL

Bernadinus Steni
(Perkumpulan HuMA)

1. Pendahuluan

REDD+ merupakan skema mitigasi perubahan iklim yang dibicarakan dalam perundingan antar negara di UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change atau Konvensi PBB mengenai Perubahan Iklim). Perundingan UNFCCC telah menetapkan REDD+ menjadi salah satu instrumen untuk membantu dunia mencapai tujuan konvensi perubahan iklim yakni stabilisasi GRK (Gas Rumah Kaca) pada taraf yang tidak mengancam keselamatan manusia.[1]

Konvensi perubahan iklim disahkan Majelis Umum PBB pada tahun 1992 dalam KTT Bumi di Rio de Jeneiro. Saat ini terdapat 195 negara yang meratifikasi UNFCCC dan merupakan instrumen internasional kedua yang paling banyak diratifikasi oleh negara-negara di dunia, setelah Konvensi Vienna tentang lapisan ozon.[2] Indonesia sudah meratifikasi UNFCCC melalui UU No. 6 tahun 1994.

UNFCCC mempunyai struktur dasar pengambilan keputusan. Pertama-tama adalah COP (Conference of Parties) yang merupakan lembaga pengambil keputusan tertinggi dalam konvensi.[3] Semua negara yang menjadi pihak atau terikat dengan konvensi diwakili dalam COP. Dalam COP para pihak meninjau

---

1. Pasal 2 Konvensi Perubahan Iklim menyebutkan tujuan konvensi sebagai berikut: *"The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner"*.
2. http://blogs.un.org/blog/2012/09/24/most-ratified-international-treaties/#sthash.I6raABGu.dpbs
3. http://unfccc.int/bodies/body/6383.php

penerapan konvensi dan berbagai instrumen hukum lainnya yang diadopsi COP dan mengambil keputusan yang diperlukan untuk mempromosikan penerapan yang efektif dari konvensi termasuk pengaturan institusi dan administrasi. Peran utama COP adalah melakukan review atas komunikasi nasional dan inventarisasi emisi yang diajukan oleh masing-masing pihak. Berdasarkan informasi inilah COP melakukan asesmen atas efek dari tindakan yang diambil oleh para pihak dan progres dalam mencapai tujuan utama konvensi. COP bertemu tiap tahun kecuali jika para pihak menghendaki lain. COP pertama dilakukan di Berlin Jerman tahun 1995. Di dalam COP terdapat dua struktur yang permanen yakni SBSTA (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*) dan SBI (*Subsidiary Body for Implementation*).

SBSTA mempunyai peran memberikan dukungan terhadap COP melalui keputusan yang tepat waktu mengenai informasi dan usulan atas hal-hal yang terkait dengan teknologi dan keilmiahan yang berkenaan dengan Konvensi Perubahan Iklim maupun Protokol Kyoto. Tugas utama SBSTA antara lain berkaitan dengan dampak, kerentanan dan adaptasi terhadap perubahan iklim, emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di negara berkembang, mempromosikan pengembangan dan alih teknologi yang ramah lingkungan, melaksanakan pekerjaan teknis untuk menyempurnakan panduan atas persiapan maupun tinjauan inventarisasi GRK dari negara-negara Annex I.[4] Selain itu, SBSTA juga berperan dalam menghubungkan antara informasi ilmiah yang disediakan oleh sumber-sumber ahli seperti IPCCC dengan kebutuhan yang berorientasi kebijakan di bawah COP. SBSTA dan SBI biasanya bertemu secara paralel dua kali dalam setahun. [5]

Sementara itu, SBI memberikan dukungan terhadap COP melalui asesmen dan tinjauan atas penerapan efektif dari Konvensi maupun Protokol Kyoto. SBI juga memberikan masukan kepada COP mengenai budget dan hal-hal administratif. Saat ini, SBI mulai bergeser ke tahapan yang baru dan transisional menuju fungsi MRV (Monitoring, Reviewing and Verifying) dan diminta COP menampilkan progres yang terkait dengan penerapan Bali Action Plan (BAP).[6]

Struktur dasar UNFCCC di atas berperan dalam memberikan pertimbangan hingga mengambil keputusan atas REDD pada COP 13 di Bali tahun 2007. Secara sederhana, REDD menawarkan pelestarian hutan, tidak

---

4. Negara Annex I adalah lampiran dalam konvensi perubahan iklim yang berisi daftar negara-negara yang diberi mandat untuk memimpin upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.
5. https://unfccc.int/bodies/body/6399.php
6. http://unfccc.int/bodies/body/6406.php

menebang dan bila perlu menambah tutupan hutan sebagai solusi untuk menyerap sekaligus mencegah pelepasan emisi. Meski demikian, REDD yang pada awalnya nampak sederhana, dalam perkembangannya tidaklah mudah. Kesukarannya dimulai sejak dini pada level konseptual yang hingga kini tak kunjung terselesaikan. Kesulitan lain muncul pada level desain di tingkat nasional. Indonesia adalah salah satu contoh penting pergulatan ini. Di sini REDD tidak hanya bergulat dengan konsep yang masih belum kokoh tapi juga bergunung hukum dan kebijakan yang mencegahnya menjadi instrumen baru untuk mengubah pola pembangunan yang selama ini ekstraktif-eksploitatif terhadap sumber daya alam, khususnya hutan dan gambut.

REDD menjadi diskusi yang kompleks. Memilah-milahnya ke dalam beberapa tahap perkembangan sangatlah penting untuk memudahkan penelurusan perdebatan konseptual hingga upaya institusionalisasi konsep dan penerapannya. Angelsen et all (2012) membagi perkembangan REDD dalam tiga kategori. *Pertama*, memahami isu REDD+ yang mencakup institusi yang dibutuhkan, kepentingan yang bertarung, gagasan yang diperdebatkan dan informasi yang diperlukan. *Kedua*, penerapan REDD yang terdiri dari pembentukan kebijakan nasional, pengintegrasian skala penerapan, pendanaan, pembagian hasil, tenure dan hak, tantangan para pelaksana, harapan dan kekhawatiran di tingkat lokal dan wilayah lokasi proyek REDD. *Ketiga*, pengukuran REDD. Kategori ini berkaitan dengan indikator kinerja (*performance*), rona awal (*baseline*) dan monitoring dalam proyek, faktor emisi, referensi emisi nasional, kerangka pengaman (*safeguards*).

Tiga kategori ini memang masih perlu dipertanyakan. *Safeguards*, misalnya, tidak hanya merupakan instrumen pada tahap ketiga yang terkait *performance*. Tetapi juga sejak dini muncul dalam perdebatan tahap pertama maupun kedua yang mencakup konsep maupun institusi yang kuat dan mempunyai integritas. Kelly (2012) menempatkan *safeguards* sebagai salah satu upaya menempatkan partisipasi sebagai basis dalam semua perencanaan REDD+. Artinya, *safeguards* seharusnya sudah muncul sejak awal konsep REDD didiskusikan, pembahasan dalam kebijakan hingga pengukuran REDD. Lebih lanjut, Chhatre, et all (2012) melihat pentingnya partisipasi bukan hanya sebagai upaya menyukseskan target pengurangan emisi tetapi juga menjadi langkah terobosan REDD di berbagai negara yang masih buntu dalam persoalan tata kelola, lemahnya *rule of law* dan rendahnya akuntabilitas publik dan mengurangi resiko korupsi dan pembajakan oleh elit (*elite capture*). Meski barangkali perlu ditinjau lagi, perkembangan yang ditawarkan Angelsen et all dalam beberapa hal digunakan untuk memudahkan penentuan topik yang menjadi fokus dalam tulisan ini.

Tulisan ini mencoba mengupas perkembangan REDD pada proses pembentukan hukum dan kebijakan REDD di tingkat internasional hingga pengejawantahannya pada tingkat nasional. Fokus pada tingkat nasional tidak membatasi tulisan ini semata-mata pada uraian kebijakan nasional. Namun, tulisan ini mencoba melihat bagaimana proses kebijakan nasional menerjemahkan beberapa konsep dasar dan perdebatan REDD yang diformulasikan di tingkat internasional, terutama UNFCCC. Di samping itu, tulisan ini secara sekilas memotret posisi Indonesia dalam forum UNFCCC.

Isu utama yang saya angkat pada tingkat global adalah perdebatan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas REDD dan konsekuensinya pada isu pembagian beban, secara khusus pendanaan. Kemudian, saya juga mengangkat isu metodologi pengukuran, terutama perdebatan dalam menentukan metodologi dan alat verifikasi untuk menentukan *perfomance* yang menjadi syarat pembayaran maupun *benefit*.

Di tingkat nasional, tulisan ini akan melihat sejauh mana perdebatan mengenai siapa yang bertanggung jawab, sumber pendanaan dan metodologi termasuk alat verifikasi dan penilaian yang tercantum baik dalam proses IFCA (Indonesia Forest Climate Alliance) maupun dalam Strategi Nasional REDD+ (STRANAS REDD+). Pemaparan ini sebagian besar deskriptif. Analisa yang menghadirkan posisi kritik penulis tidak banyak dilakukan mengingat tujuan utama tulisan ini adalah menyampaikan informasi soal REDD di Indonesia.

Tulisan ini dibagi dalam dua bagian. Pertama, REDD di tingkat internasional. Bagian ini akan membahas beberapa konsep utama REDD yang didiskusikan di tingkat global. Kedua, REDD+ di tingkat nasional. Di sini, saya akan mengulas secara singkat perkembangan konsep REDD+ di tingkat nasional termasuk beberapa perkembangan di tingkat provinsi, terutama Kalimantan Tengah sebagai wilayah pilot REDD.

2. REDD+ di Tingkat Internasional

Isu REDD berkembang sejak COP ke-11 di Montreal Kanada, tahun 2005. Ketika itu, dua negara hutan tropis, Papua New Guinea (PNG) dan Kosta Rika, mengajukan isu deforestasi dan degradasi hutan sebagai agenda tambahan dalam perundingan yang seharusnya dipertimbangkan para pihak.[7] Usulan kedua negara ini belum disebut sebagai REDD. Namun, proposal mereka diterima COP dengan memasukkan tata guna lahan, perubahan tata guna

7. FIELD, 2012, Guide for REDD-plus negotiators, updated October 2012, pg 4. Lihat: http://www.theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/2012/field_redd-plus_guide_oct_2012_en.pdf

lahan dan kehutanan sebagai agenda kerja yang akan dibahas lebih lanjut oleh SBSTA selama dua tahun. Sejak 2005 sampai 2007, SBSTA bekerja dan akhirnya mempresentasikan hasilnya dalam COP 13 di Bali tahun 2007.

REDD baru mulai menjadi sebuah istilah sejak COP ke-13 di Bali. COP ini menghasilkan kesepakatan yang disebut dengan Bali Action Plan (BAP). REDD merupakan salah satu poin kesepakatan tersebut. Lihat Tabel 1.1.

Tabel 1.1. REDD+ dalam Bali Action Plan
Paragraf 1b (iii): Diperluasnya tindakan mitigasi perubahan iklim secara nasional maupun internasional termasuk antara lain mempertimbangkan pendekatan kebijakan dan insentif positif terhadap isu yang terkait pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara berkembang; peranan konservasi, pengelolaan hutan secara berkelanjutan dan peningkatan stok karbon hutan di negara-negara berkembang.

BAP pada dasarnya menyediakan peta jalan untuk mencapai kesepakatan final mengenai rencana jangka panjang mengatasi perubahan iklim. Kesepakatan final tersebut seharusnya diputuskan pada COP 15 di Copenhagen. Namun, COP 15 gagal mengambil keputusan yang dapat diterima semua pihak. Pembahasan elemen REDD pun dibawa ke putaran perundingan berikutnya dalam COP 16 di Cancun Mexico. Meski demikian, BAP meletakkan dasar pembahasan REDD bagi COP selanjutnya, hingga saat ini. Dalam usulan awal versi PNG dan Kosta Rika pada tahun 2005, elemen yang diangkat hanya mencakup deforestasi dan degradasi hutan. Di Bali, elemen yang dibahas bertambah menjadi konservasi, pengelolaan hutan secara berkelanjutan dan peningkatan stok karbon.

Peran Indonesia sebagai tuan rumah dan presiden COP sangat signifikan dalam COP 13. Presiden COP ketika itu, Menteri Lingkungan Hidup Rachmat Witoelar mampu menghasilkan keputusan peta jalan jangka panjang mitigasi perubahan iklim. Peran negosiasi presiden COP pulalah yang membuat REDD diterima sebagai salah satu keputusan penting COP 13.

Dalam COP 14 di Poznan Polandia, isu yang berawal dari REDD kemudian akhirnya bergeser menjadi REDD plus (FIELD, 2012). Elemen plus mencakup konservasi (*conservation*), pengelolaan hutan berkelanjutan (*sustainable management of forests* – SFM) dan berbagai upaya peningkatan stok karbon (*enhancement of forest carbon stocks*). India memainkan peranan yang signifikan untuk menekan proses negosiasi agar memberikan perhatian yang seimbang antara deforestasi dan degradasi dengan konservasi, SFM dan peningkatan stok karbon. Namun COP 14 belum menghasilkan keputusan politik yang final.

Elemen REDD baru dinyatakan secara eksplisit dalam keputusan COP 16 di Cancun Mexico. Di sini, secara politik para pihak menyepakati REDD tidak hanya mencakup elemen deforestasi dan degradasi hutan tapi juga elemen plus, sebagaimana telah mulai dibahas sejak Bali. Kesepakatan COP 16 disebut Cancun Agreement. Kesepakatan ini secara tegas menyebut lima aktivitas yang dikategorikan sebagai REDD (lihat Tabel 1.2).

Tabel 1.2. **Cakupan REDD+ dalam Cancun Agreement**
Paragraf 70: Mendorong negara berkembang memberikan kontribusi dalam aksi mitigasi perubahan iklim di sektor hutan dengan menjalankan beberapa aktivitas berikut ini yang dipandang sesuai oleh masing-masing negara pihak dengan mempertimbangkan kapasitas dan situasi nasional mereka: a. Pengurangan emisi dari deforestasi b. Pengurangan emisi dari degradasi hutan c. Konservasi stok karbon hutan d. Pengelolaan hutan secara berkelanjutan **e.** Perluasan stok karbon

Pasca COP 16, REDD+ berkembang sangat kaya ke dalam banyak isu. Hal ini disebabkan karena REDD+ tidak lagi semata-mata membahas isu pengurangan emisi tapi mencakup banyak agenda kehutanan, termasuk antara lain tata kelola, hak asasi manusia dan demokratisasi. Empat putaran terakhir perundingan UNFCCC sejak Cancun Mexico 2010 hingga Warsawa Polandia 2013, para pihak sudah menyepakati REDD+ tidak sekedar karbon tetapi juga aspek-aspek non-karbon sebagaimana disebutkan dalam paragraf 72 Cancun Agreement (lihat Tabel 1.3).

Tabel 1.3. **Aspek Non-Karbon dalam Cancun Agreement**
Paragraf 72: Juga meminta negara-negara berkembang, ketika mengembangkan dan menerapkan strategi maupun rencana aksi nasional mereka, untuk mengatasi antara lain pemicu deforestasi dan degradasi hutan, penguasaan tanah (land tenure), tata kelola kehutanan, pertimbangan gender dan kerangka pengaman (*safeguards*) sebagaimana disebut dalam paragraf 2 lampiran I keputusan ini, memastikan partisipasi penuh dan efektif dari pemangku kepentingan terkait, antara lain masyarakat adat dan komunitas lokal.

Berdasarkan keputusan paragraf 72 COP 16 di atas, REDD+ terpasang dengan isu sosial yang menjadi salah satu prasyarat suksesnya REDD+. Konsep ini oleh beberapa pakar dikenal dengan “beyond carbon” atau melampaui karbon. Hingga saat ini, setidaknya ada dua kelompok isu sosial atas REDD+ yakni *safeguards* (kerangka pengaman) dan benefit. Isu terakhir

ini menjadi keputusan resmi dalam COP 18 di Doha Qatar, di mana para pihak merekomendasikan SBSTA untuk mulai mengidentifikasi *non-carbon benefit* (NCBs) dalam REDD+.

Safeguards sudah terformulasikan secara jelas dalam COP 16.[8] Secara definitif, *safeguards* merupakan kerangka pengaman agar pelaksanaan REDD+ tidak merugikan pihak-pihak terkait seperti komunitas, perempuan, dan seterusnya.[9] *Safeguards* juga mendorong agar REDD+ berkontribusi terhadap penguatan komunitas dan hak-hak mereka.[10] *Cancun Agreement* menempatkan *safeguards* sebagai salah satu elemen penting pelaksanaan REDD+. Lampiran I *Cancun Agreement* menyebutkan tujuh *safeguards* yang sebaiknya dipromosikan dan didukung oleh negara-negara berkembang ketika hendak menjalankan REDD+ (lihat Lampiran 1).

Safeguards menuntut pekerjaan tambahan di tingkat nasional untuk mewujudkannya ke tataran praktis. Misalnya, salah satu *safeguards cancun* adalah **melengkapi atau konsisten dengan tujuan program kehutanan nasional, konvensi dan kesepakatan internasional terkait**. *Safeguards* ini menganjurkan agar instrumen *safeguards* di tingkat nasional melengkapi atau sesuai dengan apa yang sudah tercantum dalam tujuan program kehutanan nasional. Misalnya, program-program jangka menengah Kementerian Kehutanan dapat dilihat dalam Rencana Strategis 2010-2014. Setidaknya terdapat tujuh program kehutanan nasional yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis, yakni:

1. Program Perencanaan Makro Bidang Kehutanan dan Pemantapan Kawasan Hutan.
2. Program Peningkatan Pemanfaatan Hutan Produksi.
3. Program Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Perlindungan Hutan.
4. Program Peningkatan Fungsi dan Daya Dukung Daerah Aliran Sungai (DAS) Berbasis Pemberdayaan Masyarakat.
5. Program Penelitian dan Pengembangan Kementerian Kehutanan.
6. Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur Negara Kementerian Kehutanan.
7. Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis lainnya Kementerian Kehutanan.

---

8. FCCC/CP/2010/7/Add.1
9. Nicholas Moss and Ruth Nussbaum, 2011, A Review of Three REDD+ Safeguards Initiatives, UNREDD and FCPF
10. David J. Kelly, 'The Case for Social Safeguards in a Post-2012 Agreement on REDD', 6/1 Law, Environment and Development Journal (2010), p. 61, available at http://www.lead-journal.org/content/10061.pdf

Sementara untuk konvensi internasional terkait, pemerintah telah meratifikasi Konvensi Vienna dan Protokol Montreal untuk Perlindungan Lapisan Ozon, Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC), Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD), Konvensi Pemanfaatan Lahan Basah Secara Berkelanjutan (RAMSAR). Di bidang hak asasi manusia, konvensi yang sudah diratifikasi sudah sangat banyak, antara lain Konvensi Hak-Hak Sipil dan Politik (SIPOL), Konvensi Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB), Konvensi Anti Diskriminasi Rasial, Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan. Salah satu yang tak kalah penting disini adalah Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (UNDRIP).

Di samping *safeguards*, manfaat non-karbon dari REDD+ juga menjadi salah satu elemen sentral. Keputusan Cancun juga meminta agar program kerja para pihak dalam UNFCCC terkait REDD+ juga perlu mengembangkan opsi untuk merumuskan cara-cara insentif non-karbon dari REDD+.[11] Komponen ini diyakini oleh para pihak akan menentukan suksesnya REDD+ di masa depan.

Berbagai bentuk insentif non-karbon sudah dilakukan dalam program kehutanan saat ini maupun dalam pengalaman yang dikembangkan secara internal oleh para pelaku kehutanan. Tantangan utamanya adalah menghubungkan antara berbagai insentif tersebut dengan konsep REDD+. Pada saat yang sama, perlu memperlihatkan insentif tersebut sebagai cara yang efektif untuk membuat REDD+ bisa berjalan di lapangan. Karena itu, pelibatan para pihak, termasuk masyarakat di dalam dan sekitar hutan menjadi keharusan. Isu non-karbon merupakan arena paling penting dalam menentukan sejauh mana komunitas terlibat dan berkontribusi terhadap REDD+.

Dalam COP 18 di Doha, isu benefit non-karbon dipertegas dengan meminta para pihak mempertimbangkan perlunya memberikan insentif atas manfaat non-karbon (lihat Tabel 1.3)

Tabel 1.3 **Doha Climate Gateaway** **Paragraf 29**
Juga memutuskan bahwa program kerja akan mencari jalan keluar atas opsi-opsi untuk mencapai tujuan ini dan mempertimbangkan sumber-sumber beragam sebagaimana disebutkan dalam keputusan 2/COP 17, paragraf 65, termasuk hal-hal berikut: a. Cara-cara dan alat untuk mentransfer pembayaran atas tindakan berbasis hasil b. Cara-cara dan alat insentif untuk manfaat non-karbon **c.** Cara-cara untuk meningkatkan koordinasi dari pendanaan berbasis hasil

11. Paragraf 29 huruf b

Keputusan COP 18 paragraf 29 di atas mempunyai konsekuensi bahwa manfaat REDD ke depan tidak hanya berkaitan dengan manfaat karbon. Seperti didiskusikan dalam banyak skenario yang diusulkan para ahli maupun lembaga yang berkompeten, manfaat karbon dapat berupa kompensasi (pembayaran) maupun insentif ekonomi atas sejumlah tindakan aktif menyimpan dan meningkatkan stok karbon (IUCN, 2009, Peskett, 2011, Eccles, et all 2012). Dalam hal manfaat non-karbon, keputusan COP 18 memandatkan SBSTA untuk mengidentifikasi jenis-jenis manfaat non-karbon REDD.[12] Karena itu, tindakan-tindakan yang berkaitan dengan aspek non-karbon, antara lain *safeguards* dan penyelesaian konflik merupakan aspek non-karbon yang perlu diperhitungkan dalam menentukan kinerja REDD berbasis hasil.[13]

3. Tanggung Jawab Menjalankan REDD+

Meskipun REDD nampaknya tidak begitu berbeda dengan rezim kehutanan sebelumnya seperti pengelolaan hutan lestari,[14] konservasi hingga penanaman kembali, namun REDD mempunyai beberapa isu spesifik lain yang tidak ditemukan dalam pelaksanaan rezim sebelumnya. Dua di antaranya yakni, pertama dari segi skala dan tanggung jawab, REDD+ membutuhkan sumber daya terutama pendanaan yang tidak sedikit. Kedua, isu teknis yang terkait dengan validitas metodologi pengukuran dan penilaian emisi atau karbon yang menjadi basis untuk menentukan performa atau kinerja REDD.

4. Tanggung Jawab dan Sumber Pendanaan

Untuk menjalankan berbagai aktivitas REDD, negara-negara pemilik hutan memerlukan dana. Bahkan sejak Konvensi disepakati pada 1992, pendanaan menempati salah satu topik sentral dalam negosiasi iklim. Menurut Sitorus (2012), mekanisme pendanaan *(financial mechanism)* merupakan salah satu topik penting dalam konvensi, di samping tanggung jawab pengurangan emisi GRK. Artikel 11 dari konvensi menetapkan bahwa mekanisme pendanaan merupakan suatu mekanisme untuk penyediaan sumber daya keuangan dalam bentuk hibah atau pinjaman lunak *(concessional)*, termasuk untuk melaksanakan transfer teknologi. Konvensi juga menetapkan bahwa mekanisme pendanaan berfungsi di bawah arahan dan bertanggung jawab

---

12. REDD+ Safeguards Working Group, 2013, Non-Carbon Benefits in REDD+: Providing Incentives and Addressing Methodological Issues, Briefing Paper
13. REDD+ Safeguards Working Group, 2013, idem
14. Sustainable Forest Management (SFM) muncul sebagai sebuah anti-tesis terhadap pengelolaan hutan secara serampangan tidak peduli dengan keberlanjutannya.

kepada COP *(under the guidance and be accountable to the COP)*; kebijakan, program prioritas dan kriteria dalam mekanisme pendanaan harus terkait dengan konvensi serta operasi pada mekanisme pendanaan dipercayakan kepada satu atau lebih entitas internasional yang ada (Sitorus, 2012).

Topik pendanaan dalam isu RED dimulai dari perhitungan biaya REDD dibandingkan dengan biaya lain mitigasi perubahan iklim. Ternyata, berbagai ahli menemukan bahwa upaya mengurangi laju deforestasi dianggap sebagai salah satu solusi yang paling murah bila dibandingkan dengan biaya perubahan atas seluruh alat produksi dari industri yang boros GRK saat ini. Mengutip laporan Stern:

> ….Pengurangan deforestasi merupakan sebuah upaya yang dari segi biaya sangat efektif untuk mengurangi emisi; program uji coba pengurangan deforestasi secara internasional semestinya mengeksplorasi cara-cara terbaik untuk melakukan upaya ini secara cepat….[15]

Terinspirasi oleh usulan Stern, sejumlah besar studi pendanaan untuk mengatasi deforestasi dan degradasi hutan telah dilakukan. Tinjauan Eliasch (2008) memprediksi bahwa untuk mengurangi gas rumah kaca dari deforestasi pada tahun 2030, pendanaan hutan secara global yang harus diinvestasikan tiap tahunnya sejak 2013 berkisar antara 17-33 miliar US$.[16] Sementara Uni Eropa menyebut angka 15-25 miliar Euro per tahun.[17]

Urusan pendanaan merupakan salah satu perdebatan kunci mengenai isu tanggung jawab dalam mitigasi perubahan iklim. Secara normatif, konvensi perubahan iklim menetapkan negara maju untuk memimpin negara-negara pihak dalam upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Dalam pertimbangannya, konvensi menegaskan perlunya negara-negara maju untuk segera mengambil tindakan melalui cara yang fleksibel berdasarkan prioritas yang jelas, sebagai langkah pertama menuju strategi yang merespons perubahan iklim secara komprehensif di tingkat global, nasional dan bila

---

15. Versi aslinya "*...curbing deforestation is a highly cost-effective way to reduce emissions; largescale international pilot programmes to explore the best ways to do this could get underway very quickly...*" Stern, Nicholas, 2007,The Economics of Climate Change: The Stern Review, Cambridge University Press: UK
16. Climate Change: Financing Global Forest, The Eliasch Review, 2008, hal xvi lihat juga http://www.official-documents.gov.uk/document/other/9780108507632/9780108507632.pdf, iied, 2009, Financing REDD: meshing markets with goverment fund, lihat http://pubs.iied.org/pdfs/17053IIED.pdf
17. European Commission, 2008, Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss, lihat http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/com_2008_645.pdf

memungkinkan, di tingkat daerah dengan memperhitungkan semua GRK.[18] Konvensi lebih lanjut mengatakan bahwa para pihak harus melindungi sistem iklim untuk kepentingan generasi sekarang dan masa depan umat manusia, atas dasar keadilan dan sesuai dengan prinsip *common but differentiated responsibilities and respective capabilities* (tanggung jawab yang sama tetapi dengan beban yang berbeda sesuai dengan kemampuan masing-masing). Oleh karena itu, para pihak negara maju harus memimpin dalam memerangi perubahan iklim dan efek samping tersebut.[19]

Berdasarkan pertimbangan konvensi, negara maju memberikan komitmen untuk mendukung pendanaan iklim termasuk REDD+. Di Copenhagen, dalam COP ke-15, negara maju memberikan komitmen pendanaan dalam bentuk dua tahap. *Pertama*, secara kolektif menyediakan sumber pendanaan yang baru dan tambahan, termasuk kehutanan dan investasi melalui institusi internasional hingga 30 miliar US$ selama periode 2010-2012. Jumlah ini dialokasikan secara berimbang antara adaptasi dan mitigasi. *Kedua*, negara maju berkomitmen untuk mencapai mobilisasi pendanaan secara bersama sebesar 100 miliar US$ tiap tahunnya pada tahun 2020 untuk menjawab kebutuhan negara-negara berkembang. Sumber pendanaan ini bisa berasal dari sumber pendanaan publik, privat, multilateral dan alternatif pendanaan lain.[20]

Saat ini, pendanaan yang dijanjikan negara maju hingga 2020 jauh di bawah target. Climate Policy Initiative (2011), menyebut angka 97 milyar US$ untuk total keseluruhan komitmen pendanaan iklim. Komitmen ini bahkan belum mencapai angka 100 milyar US$ yang dijanjikan akan dialokasikan per tahun oleh negara maju pasca 2012. Karena itu, diskusi sumber pendanaan mengembangkan opsi keterlibatan pasar dan investasi swasta dalam REDD+. Skenario pasar global memperkirakan kontribusi pasar akan mampu mencapai 7 milyar US$ per tahun pada 2020. Skenario ini akan beragam tergantung pada ketatnya target pengurangan emisi, jumlah atau batasan yang diperbolehkan dan harga karbon. Dengan skenario ini pun, masih ada kekurangan pendanaan global sekitar 11-19 milyar US$ per tahun (iied, 2011).

Namun diskusi sumber pendanaan berbasis pasar menimbulkan perdebatan lain, yang dipicu oleh pertanyaan keadilan dan konsistensi antara tujuan konvensi dengan solusi yang diusulkan. Dalam konvensi, upaya yang seharusnya dilakukan adalah pengurangan emisi dari sumbernya sampai pada

---

18. Paragraf ke-18 Pembukaan Konvensi Perubahan Iklim
19. Pasal 3 ayat 1 Konvensi Perubahan Iklim
20. Lihat pasal 8 Copenhagen Accord, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15 /application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

tingkat tertentu. Sementara skema pasar bukan sebuah solusi untuk secara nyata mengurangi emisi pada sumbernya (misalnya; transportasi, industri) tetapi mengalihkan upaya tersebut ke sumber lain, seperti hutan, gambut. Menurut para ahli, sumber-sumber lain tersebut kalaupun difungsikan menjadi penyerap (*sequestration*), secara metodologis seringkali dibuktikan, tidak akan mengurangi emisi pada sumber utama.[21] Hal ini menimbulkan keraguan pada konsistensi dan efektivitas skema pasar sebagai solusi atas tujuan utama konvensi perubahan iklim. Selain itu, pencegahan tidak langsung pada sumber emisi juga melontarkan pertanyaan ketidakadilan terutama pada skenario *offset*. Skenario ini mengandaikan bahwa di satu sisi pencemar tetap harus mengeluarkan polusi, sementara komunitas di dalam dan sekitar hutan yang jejak polusinya kecil justru harus mengurangi aktivitas ekonominya agar hutan yang mereka tempati bisa menjadi skema *offset* negara maju (Smith, Kevin, 2009, Bello Walden, 2009).

Kritik lain juga dilontarkan terkait sulitnya mengandalkan pasar sebagai penyokong pendanaan yang permanen dan berkelanjutan. Baru-baru ini goyahnya pasar akibat krisis ekonomi yang menghantam sebagian besar negara barat membuat sumber pendanaan berbasis pasar juga ikut goyah hingga harga karbon jatuh pada titik terendah. Misalnya, pada tanggal 24 Januari 2013, harga izin untuk mengemisi per ton karbondioksida turun 40% menjadi € 2.81, jauh di bawah rekor tinggi yang pernah dicetaknya sebesar € 32. Harga ini hanya menguat menjadi lebih dari € 4 di kemudian hari.[22]

Tak bisa dipungkiri, perdebatan sumber pendanaan dan tanggung jawab memicu perdebatan ekonomi. REDD saat ini masuk sebagai salah satu agenda ekonomi. Kelompok-kelompok Multilateral Development Banks (MDBs) seperti World Bank, International Finance Cooperation, Asian Development Bank berusaha keras agar isu REDD diintegrasikan ke dalam konsepsi pembangunan. Banyak gagasan disusun untuk menjembatani isu ini. Misalnya, konsep *low-carbon economy*, *low-carbon development*, *green economy, green development*. Konsep-konsep ini menawarkan pengintegrasian REDD maupun isu lingkungan pada umumnya ke dalam ekonomi. Konsekuensinya, REDD tidak semata-mata bicara kewajiban mengurangi emisi tapi juga memperhitungkan profit. Peran bank-bank internasional dalam hal ini adalah

---

21. Lihat Brendan Mackey, I. Colin Prentice, Will Steffen, Joanna I. House, David Lindenmayer, Heather Keith & Sandra Berry Untangling the confusion around land carbon science and climate change mitigation policy, published online 29 May 2013: see: http://www.nature.com/nclimate/journal/v3/n6/full/nclimate1804.html. Lihat juga Kevin, Smith, 2007, The Carbon Neutral Myth Offset Indulgences for your Climate Sins, Netherlands: Transnational Institute. hal 19-21
22. guardian.co.uk,Thursday 24 January 2013 17.17 GMT

mengagendakan pendekatan ekonomi yang komprehensif agar memfasilitasi isu "green" termasuk REDD dalam pembangunan banyak negara.

Meski demikian, peran MDBs juga diragukan. Hal ini tidak lepas dari pengalaman masa lalu mereka yang kerap gagal dalam memberikan rekomendasi yang solid terhadap konsep hingga cara pembangunan suatu negara. Bahkan, investasi Bank Dunia di isu kehutanan dalam 10 tahun terakhir jauh dari menggembirakan. Temuan IEG – Independent Evaluation Group – (IEG, 2012) menunjukkan bahwa investasi kehutanan Bank Dunia sebesar 4.1 milyar US$ selama 10 tahun terakhir tidak berbuat banyak untuk mengentaskan kemiskinan, meningkatkan konservasi, mengatasi perubahan iklim dan kurang memberi manfaat bagi masyarakat setempat di negara-negara berkembang.

Bank Dunia mendanai 345 proyek kehutanan di 75 negara selama satu dekade hingga Juli 2011. IEG (Independent Evaluation Group) melakukan evaluasi independen terhadap proyek-proyek WB dengan mengunjungi berbagai proyek tersebut dan melakukan wawancara terhadap ratusan orang. Dengan mengacu pada berbagai temuan utamanya, IEG mengkritik keras Bank Dunia karena melakukan beberapa "dosa" mendasar, berikut ini:

1. Masih terus mendukung industri logging
2. Tidak melibatkan komunitas dalam pengambilan keputusan
3. Berasumsi bahwa benefit akan meningkat bagi yang miskin daripada kepada yang kaya dan berkuasa
4. Hanya memberi sedikit perhatian pada kemiskinan pedesaan

Laporan IEG juga mengatakan bahwa pendanaan kehutanan WB memberikan dukungan untuk melindungi hutan seluas 24 juta hektar di seluruh dunia dan membantu mengklasifikasi 45 juta hektar hutan sebagai kepunyaan masyarakat adat. Namun IEG mencatat, WB gagal menjawab persoalan sosial dan lingkungan yang krusial.

Salah satu negara yang sudah mulai "kebakaran jenggot" karena laporan IEG adalah Inggris yang sudah menyumbang 600 juta US$ untuk proyek investasi kehutanan (Forest Investment Program – FIP) ke WB. Proyek FIP sudah mulai masuk ke Indonesia dengan nilai awal 70 juta US$ dalam bentuk hibah dan utang. Kontribusi Inggris begitu fantastis karena rekomendasi dari DFiD (The Departments of Energy and Climate Change, Environment, and International Development) bahwa WB adalah "the most effective uses of British aid".[23] Namun pada kenyataannya, rekomendasi tersebut tidak selalu tepat.

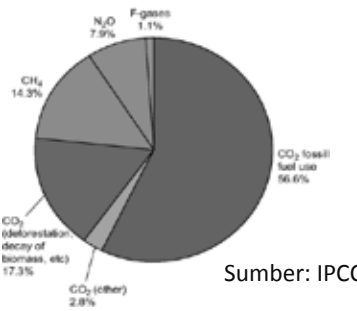
23. Jhon Vidal, guardian.co.uk, Tuesday 29 January 2013 07.00 GMT

Kegagalan lembaga-lembaga pendanaan multilateral dalam menangani isu kehutanan yang merupakan induk dari pembicaraan REDD+ jelas bukan merupakan pengalaman yang bisa dipercaya untuk menyusun pendekatan ekonomi baru. REDD+ yang tidak hanya mencakup isu karbon tapi juga isu sosial tidak bisa serta merta dipercayakan pada konsep dan pola yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga yang secara historis justru gagal berkali-kali. Karena itu, konsep dan cara-cara yang lebih tepat terus dikembangkan. Misalnya, menggali kemungkinan mendorong semakin besarnya porsi pengelolaan hutan oleh komunitas dibandingkan oleh negara maupun swasta.[24]

5. Pengukuran dan Verifikasi Emisi

REDD khususnya dan perubahan iklim umumnya adalah keputusan politik yang berdiri di atas rekomendasi ilmiah. Pembicaraan REDD+, tidak lepas dari temuan dalam Assessment Report, IPCC ke-4 bahwa kurang lebih 17% emisi dunia merupakan sumbangan kerusakan hutan dan gambut (lihat Figur 1 di bawah). Lebih dari 50% emisi dunia berasal dari konsumsi bahan bakar fosil (IPCC, 2007). Karena itu, isu REDD yang tak kalah pentingnya adalah mengenai metodologi. Ada dua isu utama dalam persoalan emisi yakni sumber emisi dan cara penanganannya. Menurut konvensi perubahan iklim, pelaku yang harus bertanggung jawab atas perubahan iklim adalah pelepas emisi.

Figur 1: Komposisi Emisi Dunia



Sumber: IPCC, 2007

24. Lihat Hemant R Ojha, "Science, Bureaucracy and Politics: The Dynamics of Community Forestry Evolution in Nepal, link http://www.forestrynepal.org/images/02-%20Presented%20Papers%20and%20Powerpoints/Theme%201/Paper/10-%20Ojha_Nepal.pdf, lihat (Ashwini Chhatre and Arun Agrawal. Lihat: IFRI Working Paper No. W09I-01: link http://sitemaker.umich.edu/ifri/files/carbon_and_livelihoods_ver7.pdf), lihat juga Ashwini Chhatre and Arun Agrawal, 2009, Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons, edited by Elinor Ostrom, Indiana University, Bloomington, IN, and approved September 4, 2009 (received for review July 22, 2009), link http://www.pnas.org/content/106/42/17667.full.pdf+html

Pertanyaan selanjutnya adalah siapa yang berkontribusi terbesar dalam pelepasan emisi sebagaimana tergambar dalam Figur 1 di atas. World Resource Institute (2005), menunjukkan dengan gamblang bahwa berdasarkan agregasi atas sejumlah sumber emisi maka sejak 1850 sampai awal 2000, kontributor emisi terbesar berasal dari negara maju (lihat Tabel 1.4). Amerika, misalnya, menyumbang 29% emisi dunia. Sementara, dua puluh lima negara EU berkontribusi menghasilkan 27% emisi dunia.

Tabel 1.4
Emisi Kumulatif CO2, 1850–2002

Negara	% emisi dunia	Ranking
Amerika	29.3	(1)
EU-25	26.5	(2)
Rusia	8.1	(3)
China	7.6	(4)
Jerman	7.3	(5)
Inggris	6.3	(6)
Jepang	4.1	(7)
Prancis	2.9	(8)
India	2.2	(9)
Ukraina	2.2	(10)

Sumber: WRI, 2005

Sumber emisi pada satu sisi menunjukkan pelaku yang bertanggung jawab. Di sisi lain, kejelasan sumber emisi juga diharapkan menjadi komitmen negara maju untuk mengurangi emisi secara wajib, sebagaimana dituntut konvensi perubahan iklim. Isu inilah yang saat ini terus-menerus diperdebatkan.

Negara maju menginginkan agar mekanisme untuk menurunkan emisi dibikin fleksibel dan tidak membebankan. Karena itu, dalam COP ke-3 tahun 1997 di Kyoto Jepang, para pihak menandatangani Protokol Kyoto. Protokol ini memberi jalan bagi keinginan negara maju agar cara menurunkan emisi menjadi lebih fleksibel. Protokol ini menetapkan tiga mekanisme pengurangan emisi yang bisa dipilih negara maju untuk mengurangi emisi, yakni: Joint Implementation (JI), Emission Trading (ET) dan Clean Development Mechanism (CDM) (Steni, 2010).

CDM memberi kesempatan bagi negara maju untuk mengurangi emisi dengan melakukan proyek di negara berkembang dan memperoleh sertifikat yang disebut *Certified Emission Reductions* (CERs) dari proyek-proyek tersebut. Masing-masing sertifikat setara dengan satu ton CO2. CERs dapat diperdagangkan dan diperjualbelikan serta digunakan oleh negara-negara industri untuk mencapai target pengurangan emisi mereka di bawah Protokol Kyoto. Mekanisme ini diyakini mendorong bekerjanya prinsip *sustainable*

development dan pengurangan emisi sambil memberikan negara-negara maju fleksibilitas dalam melakukan upaya pengurangan emisi sesuatu target yang disepakati (Steni 2010).

Mekanisme JI diatur dalam pasal 6 Protokol Kyoto. JI memberikan kesempatan bagi negara Annex B Protokol Kyoto untuk melakukan pengurangan atau pembatasan emisi agar memperoleh Emission Reduction Units (ERUs) dari proyek pengurangan emisi atau penyerapan emisi dari negara Annex B yang lain.[25] Satu ERUs setara dengan satu ton CO2 yang bisa dihitung sebagai upaya untuk mencapai target Kyoto. JI menyediakan beberapa cara yang fleksibel dan efisien bagi negara Annex B dalam memenuhi komitmen mereka di bawah Kyoto, sementara negara tuan rumah tempat proyek dilakukan mendapat benefit dari investasi asing dan transfer teknologi. Seperti halnya CDM, proyek JI harus mampu mengurangi emisi baik dari sumber maupun perluasan perangkap emisi dengan penyerapan yang melampaui BAU. Proyek harus mendapat persetujuan dari negara tuan rumah proyek dan peserta proyek swasta harus mendapat pengesahan dari negara pihak untuk bisa berpartisipasi dalam proyek (Steni, 2010).

Target pengurangan emisi telah diwujudkan melalui jatah emisi yang dikenal dengan *assigned amount* (jatah yang diperbolehkan) dalam periode komitmen pertama 2008-2012. Jatah emisi dibagi ke dalam *Assigned Amount Units* (AAUs) atau unit jatah yang disepakati. Konsep ini mendasari skema perdagangan emisi dan secara hukum tercantum dalam pasal 17 Protokol Kyoto. Perdagangan emisi dalam skema ET membolehkan sebuah negara Annex I untuk mencadangkan unit emisi dari jumlah emisi yang diperbolehkan, dengan syarat cadangan tersebut tidak untuk dikonsumsi. Cadangan yang berlebihan tersebut dapat dijual ke negara Annex I lainnya yang melampaui jatah emisi yang diperbolehkan. Dengan demikian, sebuah komoditi baru telah dibuat dalam bentuk pengurangan atau perangkap emisi. Karena karbondioksida merupakan gas utama yang diperangkap atau dikurangi maka orang secara sederhana menyebut proses ini sebagai perdagangan karbon. Seperti komoditi lainnya, karbon saat ini memiliki rute pasar dan diperdagangkan di antara pelaku pasar, sehingga dikenal dengan sebutan pasar karbon (Steni, 2010).

Periode pertama Protokol Kyoto (2008-2012) belum menunjukkan pengaruh yang efektif terhadap upaya pengurangan emisi. Temuan IPCC (2007) dalam asesment ke-4 atas perubahan iklim mendorong agar para

25. Annex B adalah daftar negara-negara sebagai lampiran dalam Protokol Kyoto yang diminta melakukan pengurangan emisi

pihak memangkas lebih tajam emisi mereka masing-masing. Sebagaimana dikatakan IPCC:

> "….adalah lebih efektif jika periode komitmen pertama (Protokol Kyoto – *pen*) akan ditindaklanjuti oleh langkah-langkah untuk mencapai pemangkasan emisi yang tajam dan penerapan instrumen kebijakan yang mencakup pembagian tanggung jawab yang lebih tinggi terhadap emisi global…."[26]

Rekomendasi ilmiah IPCC menjadi dasar bagi negara pihak untuk membicarakan perlunya skema baru yang menjawab kebutuhan jangka panjang. Agar pembicaraan ini menjadi lebih sistematis dan intensif maka COP 13 Bali menyepakati sebuah kelompok kerja yang disebut dengan *The Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* (AWG-LCA).

IPCC menegaskan bahwa skenario dengan emisi yang *baseline*-nya tinggi membutuhkan pengurangan emisi yang lebih dalam (*deeper cut*) untuk mencapai target medium stabilisasi GRK (lebih dari 3600 GtCO2), daripada skenario dengan *baseline* emisi yang rendah untuk mencapai target yang sangat ketat (di beberapa kasus kurang dari 1800 GtCO2) (IPCC, 2007).

Upaya untuk memangkas emisi lebih tajam mempunyai akibat ekonomi yang signifikan. Banyak negara maju menghindari upaya pemotongan emisi karena dianggap mengguncang alur pertumbuhan ekonomi. Apalagi krisis ekonomi membuat negara-negara maju lebih mengurangi komitmen pada perubahan iklim. Keadaan ini mendorong mereka mencari alternatif offset yang berbiaya murah tapi dengan hasilnya yang tinggi. REDD dianggap sebagai alternatif.

Meski demikian, REDD+ tidaklah mudah. Perdebatan tanggung jawab hingga isu teknis seperti metodologi dan kinerja REDD terus menerus membayangi negosiasi di UNFCCC hingga kini. Beberapa di antaranya yang mengemuka antara lain; pertama, masih banyak pertanyaan atas metodologi yang valid dan benar untuk REDD+ (Dutschke, 2013). Perdebatan antara para pakar masih terus berlanjut mengenai apakah metode tertentu yang

---

26. Versi aslinya "*….It would be more effective if the first commitment period were to be followed up by measures to achieve deeper reductions and the implementation of policy instruments covering a higher share of global emissions…*" lihat IPCC, 2007, Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Inter-Governmental Panel on Climate Change (B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., XXX pp. hal. 89 & 200

dipilih mewakili fakta lapangan pengurangan/pelepasan emisi (Bernad, et al, 2011). Kekeliruan metode akan mengakibatkan kesalahan dalam penentuan akhir emisi. Akibatnya bisa sangat serius terkait komitmen suatu negara yang menggunakan REDD+ sebagai cara mencapai targetnya dalam pengurangan emisi.

Kedua, REDD+ mengharuskan tersedianya data historis pengelolaan hutan. Banyak negara pemilik hutan, termasuk Indonesia tidak punya data historis yang memadai. Lemahnya tata kelola termasuk dalam pengelolaan data menyulitkan negara-negara pemilik hutan untuk segera terlibat dalam skenario REDD. Hal ini disebabkan karena REDD menuntut adanya *baseline* emisi (disebut dengan *level referensi emisi*) sebagai syarat utama pelaksanaannya. *Baseline* emisi diambil dari tahun tertentu di masa lalu dan sampai pada tahun tertentu di masa depan. Tanpa data yang valid dan memadai, sulit bagi suatu negara untuk menentukan *baseline* yang dipercaya.

Ketiga, hutan bukan hanya bicara karbon tapi juga aspek sosial. Banyak masyarakat hidup di dalam dan sekitar hutan. Di seluruh dunia diduga terdapat 1,6 milyar orang yang hidupnya tergantung pada hutan.[27] Dalam keputusan COP 16 di Cancun, REDD harus mendukung sumber penghidupan orang-orang ini dan mencegah aktivitas REDD merugikan mereka. Karena itu, diskusi kepemilikan maupun partisipasi dalam REDD menjadi salah satu tema kunci pelaksanaan REDD. Persoalannya, banyak negara pemilik hutan baru saja masuk pada suatu era demokrasi. Sebagian besar kebijakan pengelolaan hutannya merupakan warisan rezim otoritarian yang mencegah masyarakat masuk sebagai bagian penting pengelolaan hutan. Bahkan beberapa di antara negara pemilik hutan masih merupakan negara totaliter yang sarat diskriminasi dan penindasan terhadap masyarakat adat/komunitas lokal di dalam dan sekitar hutan.

Keempat, REDD+ berpacu dengan berbagai rencana maupun aktivitas lain yang membuka hutan. Dalam perspektif ekonomi suatu negara, pemicu deforestasi (*drivers of deforestation*) tidak hanya penting tapi juga sumber utama pertumbuhan ekonomi. Dalam isu REDD+, justru pemicu deforestasi itulah yang dikontrol. Di sini, sangatlah penting menjaga keseimbangan antara isu lingkungan yang diusung REDD+ dengan hak untuk membangun pertumbuhan ekonomi yang meminta ongkos lingkungan. Tanpa perimbangan yang tepat, REDD+ tidak bisa jalan.

---

27. Global Forest Coalition, May 2009, Forests and Climate Change: An Introduction to the Role of Forests in the UN Climate Change Negotiations

6. Posisi Indonesia dalam Perundingan REDD

Isu tanggung jawab, pendanaan dan pembayaran, validitas metodologi hingga persoalan dukungan konsep pembangunan ekonomi menentukan ke arah mana REDD+ akan dibawa dalam perundingan iklim. Isu-isu ini berkembang dan dikendalikan oleh posisi politik negara-negara para pihak UNFCCC. Dalam tulisan ini, saya membaginya dengan sangat sederhana dan cenderung simplifikasi yakni antara negara maju (*developed countries*) dan negara berkembang (*developing countries*). Pembagian ini mengacu pada kategori yang disebut dalam *konvensi perubahan iklim*.[28] Sebetulnya, dalam proses perundingan kutub-kutub negosiasi sangat banyak dan tidak selalu sebuah negara terafiliasi secara permanen dalam satu kubu. Misalnya, AOSIS untuk negara-negara kepulauan, Uni Eropa untuk negara-negara anggota Uni Eropa, Umbrella group untuk negara-negara maju yang non-anggota EU, Grup 77+China yang terdiri dari negara-negara berkembang dan China dan yang terkini adalah BRICS (Brazil, India, China, dan South Africa) sebuah aliansi kumpulan negara-negara berkembang yang mulai menjadi kekuatan ekonomi yang sangat menentukan.[29] Seringkali negara-negara yang tergabung dalam G77+China juga membentuk aliansi lainnya untuk secara khusus mengartikulasikan kepentingannya yang lebih spesifik pada satu isu tertentu.[30]

Indonesia acapkali bergabung dengan negara-negara tertentu yang dirasa cocok untuk menyatakan posisinya. Umumnya, Indonesia bergerak bersama G77+China. Tapi dalam isu tertentu Indonesia tidak selalu menggunakan afiliasi yang sama. Misalnya, pada tahun 2011 dalam pertemuan ke-34 SBSTA, Indonesia bersama dengan beberapa negara ASEAN mengajukan usulan mengenai panduan metodologis REDD+. Pada kesempatan lain, Indonesia bersekutu dengan kelompok lain. Pada 2012, dalam pertemuan ke-15 AWG-LCA,[31] ketua kelompok kerja mengundang para pihak mengajukan usulan mereka mengenai bagaimana melaksanakan hasil keputusan COP 13 di Bali paragraf 2 & 3. Merespons permintaan ini, Indonesia bergabung dengan aliansi lain, yakni mengajukan usulan bersama Bolivia, Filipina, grup negara-

---

28. Lihat pasal 3, 4, 11, 12 Konvensi Perubahan Iklim
29. Lihat sedikit uraian tentang grup ini di http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php
30. Steni, Bernadinus, 2010, Perubahan Iklim, REDD dan Perdebatan Hak: Dari Bali Sampai Copenhagen, dalam REDD Kemana Akan Melangkah, Jakarta: HuMa. Hal 53-57
31. Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention atau Kelompok Kerja untuk Tindakan Kerja Sama Jangka Panjang Mewujudkan Konvensi Perubahan Iklim

negara Afrika, Grup Central American Integration System Countries (Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama), Argentina, Ekuador, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Thailand dan Venezuela.[32]

REDD+ merupakan isu baru yang awalnya dibahas dalam AWG-LCA. Tidak hanya terkait isu pengurangan emisi tapi juga berkenaan dengan komitmen baru berupa pendanaan, pengembangan kapasitas dan alih teknologi dari negara-negara maju. Posisi utama negara berkembang termasuk Indonesia dalam negosiasi adalah REDD+ seharusnya berjalan atas dukungan negara maju baik dalam bentuk transfer keilmuan maupun pendanaan. Dua hal ini menimbulkan perdebatan yang tak kunjung usai. Dalam konteks transfer teknologi maupun keilmuan, negara maju yang dipelopori US, menolak memberikan komitmen. Alasannya, banyak teknologi bersih di negara maju dipatenkan oleh pihak swasta di bawah rezim Intellectual Property Rights (IPRs). Sehingga komitmen untuk melakukan transfer teknologi oleh negara sulit dilakukan.[33]

7. REDD+ di Tingkat Nasional

Saya membagi REDD+ di tingkat nasional dalam dua perkembangan. Pertama, 2006 – 2008. Tahap ini menandai diskusi REDD yang terkait karbon. Salah satu satu milestone utama REDD pada periode ini adalah pembentukan forum IFCA (Indonesia Forest Climate Alliance). IFCA memainkan peranan penting terhadap posisi Indonesia terkait REDD dalam perundingan perubahan iklim, COP 13 di Bali, 2007. Periode kedua adalah pasca 2009 yang merupakan perwujudan dari perkembangan baru atas definisi REDD+. Pada periode ini, REDD+ di tingkat global seperti yang sudah diuraikan di atas, bermetamorfosa dari sekedar karbon ke isu non-karbon. Dinamika di tingkat global mempengaruhi konsep dan definisi REDD+ di tingkat nasional, terutama melalui STRANAS REDD.

Uraian berikut ini mengupas dinamika REDD+ di tingkat nasional dalam dua periode tersebut dengan memfokuskan diri pada dua proses yakni IFCA dan STRANAS REDD+. Seperti halnya uraian di tingkat internasional, saya

---

32. FCCC/AWGLCA/2012/MISC.8, Bolivia (Plurinational State of), Philippines, African States, Central American Integration System Countries (Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama), Argentina, Ecuador, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Thailand and Venezuela (Bolivarian Republic of) (Submission received 30 August 2012)
33. Lihat http://www.abc.net.au/science/articles/2011/12/01/3380060.htm#.Ub7srfb8-Fc, dibuka pada 12 Februari 2014

akan melihat bagaimana IFCA dan STRANAS REDD+ membahas isu tanggung jawab, pendanaan dan metodologi pengukuran emisi di tingkat nasional.

8. IFCA – Indonesia Forest Climate Alliance

REDD mulai berkembang sebagai suatu diskusi publik di Indonesia pada tahun 2006. Diskusi tersebut merupakan proses persiapan menuju COP 13 di Bali tahun 2007. Sebagai tuan rumah COP 13 dan juga pemilik hutan tropis ke-3 terbesar di dunia, Indonesia harus mempersiapkan diri dengan menyusun dokumen skenario REDD ala Indonesia. Karena itu, pada tahun 2006 sebuah forum yang disebut IFCA dibentuk. Peran IFCA adalah mempersiapkan dokumen REDD versi Pemerintah Indonesia yang akan dibawa ke perundingan COP 13. Secara khusus IFCA dibentuk untuk menganalisa mengenai bagaimana sebuah skema REDD dapat beroperasi sebagai mekanisme konkrit atas pengurangan emisi karbon (IFCA, 2007).

Dokumen REDD IFCA disusun sejak Juli 2006 hingga Juni 2008. Di tengah proses tersebut berlangsung COP 13. Dalam sesi paralel COP inilah, tanggal 6 – 7 Desember 2007, Kemenhut mempresentasikan hasil IFCA sebagai kesiapan Indonesia terhadap REDD. Ada sejumlah donor yang terlibat mendukung persiapan ini, yakni DFID, World Bank, PROFOR, Pemerintah Inggris, Australia dan Jerman (GTZ). Ada dua orang pakar yang membantu memfinalisasi laporan yakni Rizaldi Boer dan Jim Davie.[34] Menurut laporan IFCA dan Kementerian Kehutanan, IFCA pada dasarnya adalah kelompok studi yang terdiri dari pakar berbagai kementerian dan peneliti dari lembaga-lembaga nasional maupun internasional. Di samping itu, penyusunan dokumen REDD juga mempertimbangkan konsultasi publik dengan pemangku kepentingan kehutanan.

IFCA menghasilkan rencana tiga tahapan REDD untuk Indonesia, yakni[35]:

- Fase 1: Persiapan (2007).

  Pada tahap ini dikembangkan berbagai kebijakan yang akan membantu pelaksanaan REDD

34. Ministry of Forestry of the Republic of Indonesia, 2008, Consolidation Report Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation In Indonesia, hal 5-9. Lihat juga IFCA and the Ministry of Forestry Republic of Indonesia, 2007, REDD Methodology and Strategies: Summary for Policy Makers, hal. 1-5
35. http://www.dephut.go.id/uploads/INFORMASI/LITBANG/IFCA/Pengantar.htm, dibaca 3 Januari 2009

- Fase 2: Transisi/Pilot Activities (2008-2012)

  Pada tahap ini berbagai jenis kegiatan uji coba dijalankan untuk mencari tahu kesulitan dan peluang menerapkan REDD

- Fase 3: Implementasi Penuh (mulai 2012 atau lebih awal sesuai hasil COP).

  Fase ini merupakan tahapan di mana REDD sudah menuai manfaat melalui pelaksanaan sejumlah aktivitas yang secara nyata merupakan tindakan REDD. Tahap ini juga akan berkaitan dengan sumber pendanaan termasuk skema pasar yang sangat serius dibahas dalam forum IFCA. Skema ini diuraikan di bagian berikut tulisan ini.

Tiga fase ini menjadi posisi Pemerintah Indonesia yang di bawa ke dalam COP 13 di Bali.

Dalam rangka memilah dan mengelompokkan berbagai aktivitas REDD di tiap tahapan maka IFCA mendiagnosa elemen kunci REDD yang mencakup lima hal, yakni:

1. Sebuah baseline (rujukan) yang merupakan dasar bagi pengurangan deforestasi dan degradasi
2. Strategi untuk mengurangi emisi dan menjamin pengurangan secara tetap permanen (permanence)
3. Cara-cara melakukan monitoring dan memverifikasi pengurangan emisi dan mencegah kebocoran emisi (leakage)
4. Pasar REDD/pendanaan
5. Mekanisme untuk mengatur dan mendistribusikan pembayaran kepada orang-orang yang menanggung biaya akibat menghindari deforestasi dan degradasi.

Untuk mengoperasionalkan elemen-elemen kunci di atas, IFCA secara khusus mendalami pendanaan berbasis pasar karbon. Dalam hal ini, total 60 pakar nasional dan internasional terlibat dalam penyusunan paper teknis yang mengupas elemen yang terkait *supply chain* yang diperlukan untuk memproduksi kredit karbon dari aktivitas proyek REDD. Laporan IFCA menegaskan bahwa produksi kredit karbon memerlukan langkah-langkah yang akan bekerja pada tingkat nasional dan sub nasional. Karena itu, IFCA memperkenalkan empat langkah yang diperlukan REDD sebagai alat untuk mengintegrasikan upaya-upaya pengelolaan sumber daya hutan secara berkelanjutan di semua level.

1. Pengembangan infrastruktur organisasi maupun managemen yang memiliki kemampuan berikut: a) Merancang *baseline* dengan mana rujukan emisi tahunan akan diukur, b) Kapasitas untuk memantau perubahan emisi dengan ketepatan yang memadai untuk memberi keyakinan dan kualitas atas kredit karbon yang diperdagangkan, c) Sebuah struktur melalui mana kredit karbon dapat diatur, d) Sebuah struktur dengan mana pendapatan dari perdagangan karbon dapat didistribusikan ke institusi maupun grup yang bertanggung jawab untuk mencapai pengurangan emisi
2. Identifikasi atas aktivitas-aktivitas tersebut atau perubahan organisasi dan industri yang diperlukan untuk mencapai pengurangan atas emisi
3. Pengembangan sistem pasar karbon yang memiliki kemampuan dalam menangani perdagangan, terutama mengakui watak dan sumber pembeli potensial
4. Sebuah sistem tata kelola yang menjamin bahwa hukum ditegakkan; bahwa isu sistematik tata kelola seperti transparansi diatasi dan transaksi karbon dilindungi.

Dalam laporan yang sama, IFCA juga berambisi agar berbasis pada pekerjaan IFCA lah Indonesia dapat memimpin dalam menerapkan percontohan REDD. Petikan pelajaran dari proyek percontohan REDD dapat ditampilkan pada 2008 yang akan digunakan untuk memperbaiki struktur REDD dan sistem untuk penerapannya sebelum diadopsi secara penuh pada 2012.[36]

Terkait isu tanggung jawab pengurangan emisi, IFCA mengakui perlunya mengatasi persoalan pemicu deforestasi. Pada saat yang sama IFCA juga mengusulkan agar perundingan UNFCCC menciptakan pasar internasional dan protokol yang baru sebagai isu yang sama pentingnya dengan pemicu emisi. Ada dua kategori penyebab deforestasi yang teridentifikasi yakni pemicu yang terencana dan pemicu tidak terencana. Keduanya perlu diperlakukan secara berbeda. Selanjutnya, IFCA mengusulkan model penentuan *baseline* emisi antara yang merupakan perpaduan antara deforestasi terencana dan tidak terencana. Dalam hal ini, IFCA mengakui bahwa proporsi deforestasi/degradasi terencana dan tidak terencana berbeda di masing-masing pulau tergantung kondisi bio fisik dan sosial ekonomi. Model ekonomi dapat digunakan untuk memproyeksi deforestasi berdasarkan pembangunan terencana (misalnya,

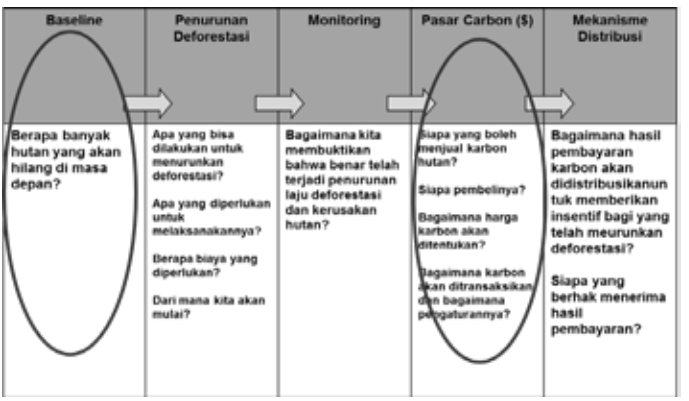
36. Ministry of Forestry of the Republic of Indonesia, 2008, op cit dan IFCA and the Ministry of Forestry Republic of Indonesia, 2007 op cit

konversi jadi HTI maupun sawit) dan mempertimbangkan perbedaan di masing-masing wilayah dan juga ekonomi global terkait penawaran dan permintaan hasil komiditi (IFCA, 2007, MoF, 2008)

Untuk deforestasi tidak terencana, proyeksi masa depan akan memotret mengenai di mana deforestasi nampaknya akan terjadi berdasarkan pola masa lalu. Dalam hal ini, Indonesia dapat menggunakan model spasial. Misalnya, alat seperti GEOMOD (sebuah model yang terdapat dalam software GIS IDRISI yang komersial)[37] telah digunakan untuk memicu di mana dan seperti apa rata-rata lahan yang dikonversikan dari hutan menjadi tidak berhutan, dan untuk memberi gambaran atas lokasi yang spesifik.

Dari aspek pendanaan, seperti yang telah dipaparkan di atas, IFCA sangat berkonsentrasi pada sumber dana berbasis pasar. Dana tersebut akan digunakan untuk memberikan insentif yang dihubungkan dengan pelaku deforestasi di berbagai level pemerintahan, tergantung besaran dampak REDD. Dalam salah satu slide tim Studi IFCA (2007) yang memaparkan mengenai apa yang seharusnya dibangun oleh Indonesia terkait isu REDD, orientasi pendanaan berbasis pasar karbon sangat gamblang. (lihat Figur 2)

Figur 2: Apa yang harus dibangun Indonesia menurut IFCA



Sumber: IFCA , 2007

Nampak jelas dari Figur 2 bahwa pembentukan *baseline*, penurunan emisi hingga *monitoring* akan terkait dengan pendanaan pasar karbon. Hasil akhirnya adalah sejumlah uang yang akan dibagikan ke pelaku penurunan emisi. Integrasi pasar ke dalam mata rantai pembentukan REDD harus diperiksa lebih jeli dalam kaitannya dengan isu tanggung jawab yang merupakan isu utama dalam REDD. Isu tanggung jawab mengaitkan dengan jelas antara isu

37. Penjelasan mengenai apa itu GEOMOD, dapat dilihat di http://environment.yale.edu/gisf/programs/private-forests/dynamic-models-of-land-use-change/geomod

REDD dengan kerangka kebijakan, yakni bahwa REDD sebagai obyek yang menimbulkan kewajiban harus terkait dengan subyek yang bertanggung jawab terhadap kewajiban tersebut.

IFCA pada dasarnya sepakat dengan gagasan bahwa pelaku deforestasilah yang bertanggung jawab terhadap pengurangan emisi sekaligus menyediakan pendanaan. Namun penekanan berlebihan terhadap pasar membuat IFCA tidak konsisten dalam menghubungkan antara pelaku pelepasan emisi (*drivers of deforestation*) dengan konsep tanggung jawab pengurangan emisi. IFCA mengalihkan tanggung jawab dari pelaku emisi termasuk pelaku deforestasi terhadap pasar. Sebagai sumber emisi, pelaku pelepasan emisilah yang harus bertanggung jawab. Dalam hal ini, IFCA gagal menghubungkan prinsip pencemar harus membayar (*polluters pay*) yang telah ada dalam UU Lingkungan Hidup dengan konsep tanggung jawab dalam isu perubahan iklim.[38]

Dalam isu pendanaan, IFCA telah menjadi dokumen pemerintah yang pertama kali mempromosikan REDD sebagai sumber uang baru melalui pasar karbon. Pasca dokumen ini, banyak sosialisasi REDD mempropagandakan REDD akan menghasilkan uang. Hal ini memicu banyak ekspektasi rente dari REDD yang eksesif di tingkat provinsi dan kabupaten dan menimbulkan rentetan tuntutan terhadap "uang REDD" yang sampai kini tak kunjung datang.[39]

IFCA bahkan tidak secara spesifik menyebut siapa pelaku deforestasi. Pelepasan emisi yang berasal dari kerusakan hutan belum memperhitungkan analisis aktor sebagai basis perhitungan emisi. Karena itu, berdasarkan laporan IFCA, semua tindakan perusakan hutan adalah *perilaku deforestasi*. Pelakunya akan dibebani tanggung jawab yang sama tanpa memperhitungkan skala kerusakannya. Konsekuensi lebih lanjut dari kedangkalan analisis aktor adalah persoalan ketidakadilan beban antara pelaku kecil dan besar deforestasi. Kelompok petani maupun masyarakat adat yang membuka hutan skala kecil akan mendapat beban yang sama dengan pelaku usaha skala besar.

---

38. Pasal 34, 35 dan 36 UU No 23 Tahun 1997. Lihat juga pasal 87 dan 88 UU No 32 Tahun 2009
39. Steni, Bernadinus, 2010, Suara Masyarakat Soal REDD, Pertemuan Kamar Masyarakat DKN 2 – 4 Agustus 2010 Rumah Kost 678, Kemang Selatan. Lihat juga Chris Lang, 9 Maret 2012, Wawancara dengan Teguh Surya, WALHI: "Kami menolak REDD. Kami menolak perdagangan karbon". Lihat http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/wawancara-dengan-teguh-surya-walhi-kami-menolak-redd-kami-menolak-perdagangan-karbon

Pendekatan Indonesia ala IFCA yang tidak sungguh-sungguh memperhatikan tanggung jawab historis dan skala rata-rata pelepasan emisi masing-masing pelaku merupakan kecenderungan banyak negara pemilik hutan tropis. Watak netral pendekatan seperti ini membangkitkan kritik tajam dari berbagai gerakan masyarakat sipil yang melihat strategi REDD sarat dengan ketidakadilan, manipulasi bahkan potensi kekerasan. Kelompok Climate Justice misalnya melihat fenomena REDD sebagai bentuk baru ketidakadilan antara yang kaya dengan miskin. REDD yang semata-mata karbon menjadi ajang rebutan pasar akan merugikan masyarakat adat dan komunitas lokal. Sebagaimana dikatakan Dooely (2010):

> Kami melihat bahwa dominasi pendekatan pasar terhadap tata kelola lingkungan sebagaimana nampak dalam tawaran yang ada saat ini bakal menyulitkan kita untuk menyepakati sebuah mekanisme yang mempromosikan keadilan bagi masyarakat adat dan komunitas lokal. Sebagaimana dikatakan Corbera et al (2007) bahwa pendekatan berbasis pasar "…dapat mereproduksi relasi kekuasaan yang tidak seimbang antara pelaku proyek…"[40].

Watak pasar yang tidak bisa dikontrol plus para pemburu saham yang tidak punya parameter keadilan, demokrasi dan nilai-nilai kemanusiaan lainnya justru membuat perdagangan emisi menjadi ajang perampasan baru atas sumber daya. Pemain besar semakin merajalela menggunakan kesempatan dan pengetahuan mereka untuk membodohi rakyat biasa (Lohmann, 2006).

Dalam kenyataannya, ekspektasi Indonesia terhadap pasar terlalu berlebihan jika melihat fakta kontribusi pasar terhadap pendanaan iklim selama ini. Laporan Buchner et all dari Climate Policy Initative (2011) menyebutkan sumber pendanaan berbasis pasar sebetulnya sangat kecil dibandingkan dengan sumber lainnya. Dari 97 milyar US$ pendanaan iklim global, 55 milyar US$ disediakan oleh sektor swasta dan kurang lebih 21 milyar US$ disumbang oleh dana publik. Pendanaan swasta lainnya yang wujudnya berupa investasi utang maupun perdagangan saham disumbang oleh lembaga perbankan yang mencapai 20 milyar US$. Kurang dari 3 milyar US$ disumbang oleh pasar karbon dan kontribusi sukarela lembaga filantropi.

---

40. Rumusan aslinya adalah "*….We noted that the dominance of market-based approaches to environmental governance as manifested in the available offerings might make it difficult to agree a mechanism that can promote justice for indigenous peoples and local communities, and as Corbera et al. (2007, p. 378) note, "market-based approaches. . . can reproduce unequal power relations between project actors*." Lihat Dooley, Kate and Okereke, Chukwumerije, 2010, Kate Dooley Principles of justice in proposals and policy approaches to avoided deforestation:Towards a post-Kyoto climate agreement, Global Environmental Change 20 (2010) 82–95

Nilai ini hanya 3% dari total pendanaan iklim global. Sementara pendanaan swasta yang mencapai 77% pendanaan iklim selama ini justru sama sekali belum digarap dalam IFCA.

Beberapa pemikir sosial juga melihat REDD+ secara kritis. McCarthy et all (2012) melihat REDD yang lapar karbon sebagai suatu era baru perampasan lahan. Persenyawaan antara agenda hijau internasional dan berbagai institusi nasional-lokal, penataan pedesaan dan penyusunan kerangka pengaturan, sangat mungkin menimbulkan bentuk perampasan tanah berbasis isu hijau yang lebih kejam (McCarthy et all, 2012).

9. STRANAS REDD – Strategi Nasional Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation

Pasca 2008, dinamika REDD di tingkat global sangat cepat. Sebagaimana diuraikan di atas, REDD+ tidak lagi sekedar karbon tapi juga non-karbon. Karena itu, kerja sama bilateral Indonesia dengan beberapa negara cenderung memperluas REDD+ menjadi non-karbon. Salah satu kerja sama yang sangat mempengaruhi peta perdebatan REDD di Indonesia adalah *letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia pada Mei 2010.

Pembukaan kesepakatan LoI dimulai dari pengakuan kedua negara bahwa pengentasan kemiskinan dan pembangunan ekonomi merupakan tujuan umum untuk kesejahteraan umat manusia. Pengakuan ini merupakan sebuah lompatan bahwa REDD pada dasarnya dimulai dari konsep pembangunan ekonomi. Karena itu, kemitraan Indonesia-Norwegia sangat terkait dengan agenda perubahan kebijakan. Dalam hal ini, LoI diinisiasi untuk berkontribusi terhadap pengurangan yang signifikan atas emisi GRK dari deforestasi, degradasi hutan dan konversi lahan gambut dengan dua strategi, yakni: a) Melakukan dialog mengenai kebijakan perubahan iklim internasional, khususnya kebijakan internasional terkait REDD+, b) Berkolaborasi dan memberikan dukungan dalam pengembangan dan implementasi strategi REDD+ Indonesia.

LoI membagi kemitraan dalam tiga tahapan. Pertama, tahap persiapan dari Mei 2010 – Desember 2010. Kedua, tahap transformasi Januari 2011 – Desember 2013. Ketiga, tahap pembayaran pengurangan emisi, mulai tahun 2014 berdasarkan pengurangan emisi 2013.

Tahap persiapan merupakan periode yang sangat krusial di mana banyak strategi dan intervensi kebijakan harus dilakukan. Langkah-langkah persiapan utama untuk implementasi strategi REDD+ Indonesia, antara lain:

1. Menyelesaikan sebuah strategi REDD+ nasional REDD+ yang juga dapat mengupas seluruh penyebab utama emisi dari hutan dan lahan gambut.
2. Membentuk sebuah lembaga khusus yang bertanggung jawab langsung ke Presiden untuk mengkoordinasikan upaya-upaya terkait pengembangan dan implementasi REDD+.
3. Mengembangkan sebuah strategi untuk dan membentuk rancangan kerja awal sebuah institusi independen yang mempunyai peran dalam monitoring, pelaporan dan verifikasi nasional terhadap emisi gas rumah kaca dari hutan dan lahan gambut.
4. Merancang dan membentuk sedini mungkin sebuah instrumen pendanaan, bekerja sama dengan pihak donor yang relevan dan dikelola oleh sebuah institusi keuangan internasional yang memiliki reputasi baik. Instrumen dimaksud haruslah mempertimbangkan beberapa syarat, yakni:
    - Prinsip pembayaran berbasis hasil (contributions-for-deliverables). Artinya, pembayaran baru akan diberikan berdasarkan "hasil pelaksanaan (*deliverables*)" yang dipetik dari kebijakan berkekuatan hukum yang mendukung pengurangan emisi yang telah diverifikasi (verified emission reduction) di tingkat nasional,
    - Dikelola menurut standar-standar yang diakui dunia internasional – termasuk kerangka pengaman (safeguards) yang terkait dengan tanggung jawab hukum, tata kelola, lingkungan dan sosial,
    - Menjamin transparansi dalam seluruh aspek pengucuran dana (disbursement) dan operasi,
    - Komposisi keanggotaan instrumen pendanaan terdiri dari perwakilan pemerintah pusat, pemerintah setempat, masyarakat sipil, dan masyarakat adat dan masyarakat,
    - Menyalurkan sumber-sumber keuangan yang terkait dengan implementasi strategi REDD+ dan strategi pembangunan rendah karbon yang memenuhi syarat sebagai asistensi pembangunan resmi (official development assistance (ODA)),
    - Menjalani audit tahunan independen,
    - Pembentukan instrumen pendanaan disepakati oleh mitra kerja.
5. Memilih uji coba REDD+ di tingkat provinsi. Provinsi dimaksud haruslah memiliki wilayah hutan alam yang luas dan menyetujui rencana proyek deforestasi dan degradasi hutan dalam skala yang akan membawa

dampak signifikan terhadap tingkat emisi nasional jika dilaksanakan. Karena itu, sebuah strategi REDD+ untuk provinsi, uji coba disusun lewat proses yang transparan dan inklusif dan yang dapat mengatasi penyebab utama emisi dari hutan dan lahan gambut.

Lima aspek persiapan REDD yang disebutkan LoI di atas dielaborasi lebih rinci ke dalam konsep bersama (*joint concept note*) Indonesia-Norwegia. Konsep bersama inilah yang mewarnai substansi STRANAS REDD di mana REDD+ berkembang lebih dari sekedar karbon.

10. LoI dan STRANAS REDD

Pasca LoI, berbagai kementerian terkait membagi peran untuk menurunkan LoI dalam tingkat operasional. Penyusunan STRANAS REDD menjadi peran BAPPENAS, UKP4, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan. Namun untuk membuat proses ini bisa terkoordinasi dengan baik maka dibentuklah Satuan Tugas REDD+. Perpres No 19 tahun 2010 yang diperpanjang oleh Perpres No 25 tahun 2011 menjadi dasar pembentukan Satgas. Salah satu tugasnya adalah membentuk STRANAS REDD.

UKP4 menjadi koordinator tim Satgas REDD+ dalam proses pembentukan STRANAS REDD+. STRANAS mulai diinisiasi sejak pertengahan 2010. Pekerjaan ini didukung oleh beberapa donor antara lain UN-REDD. Konsultasi dilakukan di 7 regio (Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua, Nusa Tenggara, Jawa dan Jabotabek). Laporan UN-REDD et al (2011) menyebutkan bahwa secara keseluruhan proses konsultasi regional penyusunan STRANAS REDD diikuti 387 peserta, terdiri dari unsur pemerintah (46%), unsur CSO (42%), akademisi (9%), dan kalangan swasta (3%). Dari 163 peserta yang mewakili CSO, 14% merupakan wakil dari masyarakat adat dan 1% berasal dari lembaga/sektor yang fokus pada persoalan perempuan dan lingkungan. Menurut laporan ini, salah satu aspek yang dianggap maju dalam penyusunan STRANAS REDD+ adalah keterbukaan dalam proses perdebatan dan kesediaan pemerintah untuk mengakui dan membeberkan data atau informasi mengenai kondisi hutan dan kebijakan kehutanan yang amburadul. Juga kesediaan melakukan koreksi atau perbaikan kebijakan.[41]

Dari berbagai kompleksitas isu kehutanan, tenure bisa dikatakan sebagai salah satu isu yang menjiwai pembentukan STRANAS. Dalam proses konsultasi publik di berbagai daerah, persoalan tenure meletup terutama menyangkut konflik klaim antara berbagai pihak dan menimbulkan korban

41. UN-REDD, FAO, UNDP&UNEP, 2011, Catatan Proses Penyusunan Rancangan Strategi Nasional REDD+ Indonesia, hal. 5-6

yang tidak sedikit. Masukan atas draft pertama bulan September 2010, misalnya, muncul dari delapan organisasi masyarakat sipil yang mengusulkan agar visi STRANAS antara lain memastikan adanya pengakuan hak masyarakat melalui penyelesaian masalah tenurial.[42] Masukan lain datang dari Organisasi Masyarakat Sipil Papua tanggal 16 Oktober 2010 dengan mengambil judul "No Rights No REDD" (Tidak Ada REDD tanpa Pengakuan Hak). Mereka menegaskan kekhususan tenurial Papua dan mendorong perlu segeranya membentuk kebijakan pengakuan hak masyarakat adat dengan menggunakan pemetaan partisipatif sebagai instrumen identifikasinya.

Konsultasi publik di berbagai daerah pun mengangkat isu ini. Di Sulawesi Tengah misalnya, masukan publik untuk segera menyelesaikan persoalan tenure menyeruak ke permukaan. Peserta dari berbagai komunitas adat mendorong agar *free prior informed consent* (Persetujuan dengan Informasi Awal tanpa Paksaan – PADIATAPA) harus diintegrasikan ke dalam STRANAS dan pada saat yang bersamaan segera menyelesaikan konflik penguasaan sumber daya alam.[43]

Masukan masyarakat sipil plus kesepakatan LoI dengan Pemerintah Norwegia menghasilkan STRANAS dengan lima pilar pelaksanaan, sebagai berikut:

1. Pilar kelembagaan, terdiri dari tiga komponen utama, yakni: 1) Pembentukan lembaga REDD+, 2) Pembentukan instrumen pendanaan, 3) Pembentukan institusi MRV yang bertanggung jawab atas pengukuran, pelaporan dan verifikasi emisi
2. Pilar kerangka hukum dan peraturan, terdiri dari beberapa komponen, yakni: 1) Meninjau hak-hak atas lahan dan mempercepat pelaksanaan tata ruang, 2) Meningkatkan penegakan hukum dan mencegah korupsi, 3) Menangguhkan izin baru untuk hutan dan lahan gambut selama 2 tahun, 4) Memperbaiki data tutupan dan perizinan di hutan dan lahan gambut dan 5) Memberikan insentif untuk sektor swasta
3. Pilar program-program strategis terdiri dari tiga program pilihan dengan sub komponennya masing-masing. Pertama, konservasi & rehabilitasi pertanian. Program ini terdiri dari tiga sub aktivitas, yakni:

---

42. Surat tersebut dikirim pada tanggal 25 Oktober 2010 oleh Perkumpulan HuMa yang ditandatangani oleh delapan organisasi yakni HuMa, LBBT, CAPPA, KpSHK, DtE, BIC, AMAN, YMP
43. Konsultasi publik atas draft STRANAS versi 24 September di regio Sulawesi dilakukan di Hotel SwissBel Palu, pada tanggal 14–15 Oktober 2010

a) Memantapkan fungsi kawasan lindung, b) Mengendalikan konversi hutan dan lahan gambut dan c) Restorasi hutan rehabilitasi gambut.

Kedua, kehutanan dan pertambangan yang berkelanjutan. Program ini terdiri dari empat sub kegiatan, yakni: a) Meningkatkan produktivitas pertanian dan perkebunan, b) Mengelola hutan secara lestari, c) Mengendalikan dan mencegah kebakaran hutan dan lahan, d) Mengendalikan konversi lahan untuk tambang terbuka.

Ketiga, Pengelolaan lanskap yang berkelanjutan. Program ini terdiri dari tiga kegiatan, yakni: a) Perluasan alternatif lapangan kerja yang berkelanjutan, b) Mempromosikan industri hilir dengan nilai tambah tinggi, c) Pengelolaan lanskap multifungsi.

4. Pilar perubahan paradigma dan budaya kerja, terdiri dari beberapa sub komponen, yakni a) Penguatan tata kelola kehutanan dan pemanfaatan lahan, b) Pemberdayaan ekonomi lokal dengan prinsip berkelanjutan, c) Kampanye nasional untuk aksi “Penyelamatan Hutan Indonesia”.
5. Pilar pelibatan para pihak, terdiri dari tiga sub komponen kegiatan, yakni: a) Melakukan interaksi dengan berbagai kelompok (pemerintah regional, sektor swasta, organisasi non pemerintah, masyarakat adat/ lokal dan internasional), b) Mengembangkan sistem pengaman (*safeguards*) sosial dan lingkungan, c) Mengusahakan pembagian manfaat (*benefit sharing*) secara adil.

Isu tenure secara konkret dijabarkan lebih lanjut dalam komponen pilar ke-2, khususnya bab yang membahas mengenai hak-hak atas lahan dan mempercepat pelaksanaan tata ruang. Di sana, disusun beberapa sub strategi untuk mengatasi persoalan tenure (lihat Tabel 1.5)

Tabel 1.5 Isu tenure dalam STRANAS
Kejelasan atas tata batas dan hak kelola masyarakat terhadap sumber daya alam adalah hak konstitusional. Penataan tenurial atau hak-hak atas lahan dilakukan dengan tujuan menciptakan prakondisi yang penting bagi keberhasilan pelaksanaan REDD+. Penataan kondisi tenurial dilakukan melalui: 1. Pemerintah memberikan instruksi kepada Kementerian Dalam Negeri bersama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melaksanakan inventarisasi keberadaan masyarakat adat dan lokal lainnya. 2. Mendukung BPN untuk memfasilitasi penyelesaian konflik tenurial yang dapat dilakukan melalui mekanisme penyelesaian konflik di luar pengadilan yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. 3. Melakukan penyelarasan dan penyesuaian (revisi) dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan lain yang terkait secara langsung dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk menginternalisasi prinsip dan menjalankan proses Persetujuan Dengan Informasi Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA) dalam penetapan perizinan pemanfaatan sumber daya alam.

Isu tenure termasuk hak masyarakat adat juga dapat diperiksa di pilar lain. Dalam Pilar 5 "Pelibatan Para Pihak", disebutkan kerangka pengaman sosial (*social safeguards*) sebagai instrumen yang bertujuan untuk memastikan landasan dan pemulihan hak-hak masyarakat dan proses tata kelola secara keseluruhan.[44]

Di samping itu, STRANAS juga mencantumkan *free prior informed consent* atau PADIATAPA sebagai prinsip yang mengawal proses REDD+ agar memastikan keadilan dan akuntabilitas dari pelaksanaan program/proyek/kegiatan REDD+ bagi masyarakat adat/lokal yang kehidupan dan hak-haknya akan terkena pengaruh.[45]

Berbagai rumusan ini menunjukkan pergeseran REDD dari sekedar karbon menjadi melampaui karbon. Banyak persoalan kehutanan yang berkaitan dengan isu sosial dijawab dalam STRANAS. Salah satu di antaranya adalah penyelesaian konflik tenure di masa lalu. Hal ini dijembatani lewat diperkenalkannya strategi mekanisme penyelesaian konflik, review peraturan perundang-undangan dan perizinan, prinsip *free prior informed consent* dan moratorium. Multistrategi ini dikembangkan agar masalah kehutanan di masa lalu, termasuk persoalan tenure tidak menjadi beban yang terus membawa kegelapan konflik ke dalam rezim REDD+.

Terintegrasinya berbagai isu sosial ke dalam REDD merupakan refleksi dari berbagai kalangan bahwa persoalan yang dihadapi REDD hari ini, bukan terjadi begitu saja. Persoalan ini merupakan warisan kebijakan masa lalu

44. Strategi Nasional REDD+, Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Juni 2012, hal. 33
45. Strategi Nasional REDD+, hal. 31

yang perlu diputus mata rantainya. Tanpa memeriksa dan mengambil sikap terhadap persoalan tersebut, REDD tidak akan berhasil.

Koentoro Mangkusoebroto, Ketua Satgas REDD+, bahkan menegaskan komitmennya untuk menyelesaikan persoalan ini dalam keynote speech Konferensi Tenure di Lombok:

> *Konflik-konflik ini merupakan akumulasi persoalan masa lalu. Kita tidak boleh membiarkan ketakutan masa lalu menghalangi kita untuk mengambil sikap yang tegas dalam merancang langkah ke depan. Mengingat momentum tugas yang sudah ada di tangan, tidak akan mudah mengatasi persoalan-persoalan ini, tapi kita harus memulai di beberapa hal.* [46]

Sebagai langkah awal yang terkait dengan isu tanggung jawab pengurangan emisi dan mengatasi sumber emisi, maka STRANAS membuat sub strategi penangguhan izin selama 2 tahun. Dalam hal ini, Pemerintah telah menerbitkan Inpres Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut yang diterbitkan tanggal 20 Mei 2011 (Inpres Moratorium). Menurut STRANAS, tujuan moratorium adalah untuk menyeimbangkan dan menyelaraskan pembangunan ekonomi nasional dengan upaya penurunan emisi gas rumah kaca dari sektor berbasis lahan melalui penyempurnaan tata kelola hutan dan lahan bergambut di dalam kawasan hutan dan APL. Perpres ini telah diperpanjang kembali selama dua tahun melalui Inpres No 6/2013, pada tanggal 13 Mei 2013. Sehingga total periode berlakunya moratorium kurang lebih empat tahun terhitung sejak moratorium pertama 20 Mei 2011 hingga berakhirnya moratorium kedua 13 Mei 2015.

Berdasarkan Inpres Moratorium, selama periode moratorium seharusnya tidak dikeluarkan izin baru di kawasan hutan dan lahan gambut, kecuali terkait empat hal:

- Permohonan yang telah mendapat persetujuan prinsip dari Menteri Kehutanan
- Pelaksanaan pembangunan nasional yang bersifat vital, yaitu: geothermal, minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan, lahan untuk padi dan tebu

---

46. Versi aslinya "*These conflicts are the result of an accumulation of past mistakes. We cannot let fear of making another mistake from preventing us from taking bold steps forward. Given the momentous task at hand, it will not be easy, but we have* to start somewhere." http://www.rightsandresources.org/documents/files/ doc_2483.pdf, download

- Perpanjangan izin pemanfaatan hutan dan/atau penggunaan kawasan hutan yang telah ada sepanjang izin di bidang usahanya masih berlaku dan
- Restorasi ekosistem.

Moratorium dimulai dengan sebuah peta kawasan hutan dan lahan gambut yang tidak boleh dibuka selama periode moratorium. Peta tersebut disesuaikan terus-menerus tiap periode enam bulan untuk mendapatkan *update* dari sektor terkait maupun fakta lapangan. Penyesuaian diperlukan karena data mengenai pemanfaatan kawasan hutan berbeda-beda antara masing-masing sektor (kehutanan, tambang, pekerjaan umum, dll). Dan juga berbeda antara fakta lapangan yang dialokasikan oleh Pemerintah Daerah dengan rencana yang diusulkan Pemerintah Pusat.

Terlepas dari empat pengecualian ini, di beberapa tempat Inpres Moratorium sudah menunjukkan implementasinya. Salah satu hasil dari implementasi Inpres 10/2011 adalah kemenangan pemerintah dalam kasus Rawa Tripa pada Pengadilan Negeri Meulaboh, Aceh. PT Kallista Alam yang mendapat izin kurang lebih seluas 1.605 hektar di Rawa Tripa membuka kebun sawit dengan cara membakar. Wilayah izin PT Kalista berlokasi di kawasan moratorium dimana PT tersebut seharusnya tidak beroperasi. Namun, aspek hukum yang digunakan sebagai dasar gugatan adalah tindakan pembukaan lahan dengan cara membakar yang berpotensi mengeluarkan emisi. Disini, UKP4 sebagai sekertariat Satgas REDD+ melakukan pemantauan. Berdasarkan pantauan tersebut, UKP4 melaporkan pelanggaran PT Kalista kepada MENLH tertanggal 11 April 2012 serta tanggal 26 Juli 2012. Dalam laporan tersebut disebutkan bahwa terdapat titik panas (*hotspot*) yang mengindikasikan terjadinya dugaan pembakaran lahan di wilayah perkebunan PT Kallista Alam (data hotspot tersebut bersumber dari MODIS yang dikeluarkan oleh NASA). Berdasarkan verifikasi lapangan dari Mei – Juni 2012 MENLH mengajukan gugatan perdata terhadap PT Kalista ke Pengadilan Negeri Meulaboh, Aceh (perkara nomor: 12/Pdt.G/2012/PN-MBO). Pada tanggal 8 Januari, 2014, Pengadilan Negeri Meulaboh, Aceh memutuskan MENLH menang dalam perkara tersebut dengan amar putusan antara lain berisi:

- Menyatakan tergugat telah melakukan perbuatan melanggar hukum.
- Menghukum tergugat membayar ganti kerugian materiil sebesar Rp. 114.333.419.000,- (Seratus Empat Belas Milyar Tiga Ratus Tiga Puluh Tiga Juta Empat Ratus Sembilan Belas Ribu Rupiah).
- Menghukum tergugat untuk melakukan tindakan pemulihan lingkungan hidup dengan biaya Rp. 251.765.250.000,- (Dua Ratus

Lima Puluh Satu Milyar Tujuh Ratus Enam Puluh Lima Juta Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah).

- Memerintahkan tergugat tidak menanam di lahan gambut seluas 1000 ha.[47]

Dalam konferensi pers pada 13 Januari 2014, Menteri Lingkungan Hidup, Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, MBA, mengatakan:

> "Keberhasilan memenangkan gugatan perkara pembakaran lahan ini merupakan pembelajaran yang baik bagi kami bahwa prinsip "*polluter pay principle*" dapat berlaku. Pembayaran ganti rugi material dan pemulihan lingkungan sebesar lebih dari Rp. 300.000.000,- dapat menjadi efek jera bagi perusahaan perusak lingkungan lainnya…."[48]

Meskipun tidak secara eksplisit menyebut gugatan ini sebagai bagian dari aksi implementasi persiapan REDD, Menteri Lingkungan Hidup telah menghubungkan antara agenda REDD dengan penegakan hukum. Peran UKP4 yang menjadi sekretariat proses perancangan STRANAS juga sangat signifikan, terutama dalam hal pemantauan aktivitas PT Kalista Alam yang melanggar UU Lingkungan Hidup. UU ini merupakan salah satu rujukan hukum STRANAS REDD+.

11. Pendanaan dan Tanggung Jawab

Di tingkat internasional, posisi Indonesia sudah sedikit lebih maju dari konsentrasi pendanaan berbasis pasar. Indonesia sudah menagih komitmen pendanaan publik negara-negara maju. Pada tahun 2012, dalam perundingan di Doha, beberapa agenda pendanaan yang diusulkan indonesia antara lain:[49]

1. Kombinasi antara mekanisme dan pendekatan pasar maupun non pasar termasuk investasi kehutanan di semua jenis hutan, yang bisa berasal dari berbagai macam sumber pendanaan, publik dan privat, bilateral dan multilateral, termasuk sumber-sumber alternatif yang seharusnya dapat digunakan untuk implementasi penuh dari tindakan berbasis hasil, yang komplementer terhadap tindakan REDD.

---

47. MenLH Menangkan Gugatan Kasus Kebakaran Lahan di Rawa Tripa-Aceh ,lihat http://www.menlh.go.id/menlh-menangkan-gugatan-kasus-kebakaran-lahan-di-rawa-tripa-aceh/#sthash.IPKro1nR.dpuf, dilihat pada 20 Januari 2014
48. MenLH Menangkan gugatan kasus kebakaran lahan di rawa Tripa-Aceh, op cit
49. Views of the Government of the Republic of Indonesia on Modalities and procedures for financing results-based actions and considering activities related to decision 1/CP.16, paragraphs 68–70 and 72, FCCC/AWGLCA/2012/MISC.3

2. Mempertimbangkan fase-fase implementasi REDD+ dan kompleksitas isu yang bakal diatasi, dukungan yang tidak berbasis pasar terhadap upaya-upaya yang sedang berlangsung seharusnya tetap berlanjut setelah 2012 dan investasi kehutanan di semua jenis hutan seharusnya dipromosikan untuk memampukan negara-negara berkembang memasuki tahap implementasi penuh dan untuk mengatasi isu-isu yang disebutkan dalam paragraf 72 dan *safeguards* dalam Annex 1 Keputusan 1/COP 16.
3. Pendanaan terhadap implementasi penuh tindakan REDD+ yang berbasis hasil seharusnya menjadi bagian dari komitmen negara-negara maju untuk secara bersama-sama memobilisasi pendanaan sebesar 100 milyar US$ per tahun pada 2020. Hal ini seharusnya dioperasikan melalui modalitas yang spesifik, aturan dan prosedur untuk mengakses pendanaan dan mempertimbangkan keputusan-keputusan yang relevan terkait modalitas.

Secara nasional, pendanaan iklim sudah mulai dinikmati oleh beberapa kementerian. Hingga 2011, tercatat beberapa komitmen pendanaan yang sudah diutarakan beberapa negara maupun lembaga keuangan internasional. Dana iklim yang telah ada maupun menjadi komitmen berbagai pihak tercatat 4.45 milyar US$. Dari jumlah ini, 2.94 milyar US$ merupakan pinjaman, 1.44 milyar US$ adalah hibah dan asistensi teknis, 3.48 milyar US$ adalah bantuan kerja sama bilateral dan 913 juta US$ merupakan asistensi multilateral (Peskett dan Brown, 2011).

Ke depan, masih ada komitmen yang belum terwujud. Misalnya, Indonesia Green Investment Fund (IGIF), the US Millennium Challenge Corporation (MCC) yang berjanji akan menyediakan 700 juta US$ untuk mendukung REDD di Indonesia dan DFID yang sudah mengumumkan komitmennya sebesar 80 juta US$ dalam mendukung isu perubahan iklim (lihat Tabel 1.6).

Tabel 1.6: Pendanaan Iklim di Indonesia

Sumber	Jumlah (juta USD $)	Periode Pendanaan	Tipe Pendanaan
AFD	800	2008 – 2010	Pinjaman lunak
World Bank	400	2010 – 2012	Pinjaman IBRD
World Bank	400	Belum diketahui	Pinjaman lunak
AusAID	2	2008 – 2012	Hibah
AusAID/IFCI	75.9	2007 – 2012	Hibah
JICA	1000	2008 – 2010	Pinjaman lunak
JICA	16.5	2009 – 2014	Campuran hibah dan pinjaman
USAID	136	2010 – 2012	Hibah
Norway	1000	2010 – 2016	Hibah
DFID	2.4	Belum diketahui	Bantuan teknis
DFID	17.9	2010 – 2011	Hibah
UN-REDD	5.6	2010	Hibah
FCPF	3.6	2010 – 2012	Hibah
FIP	80	2010 – 2012	Hibah
Germany (KFW)	68	2010 – 2015	Hibah
Germany (GTZ6)	10	2010 – 2015	Bantuan teknis
Germany (KFW)	332	2011 – 2017	Pinjaman lunak
Germany (KFW)	2	Belum diketahui	Bantuan teknis
Germany (ICI)	15.35	2008 – 2011	Hibah
GEF	4	Belum diketahui	Hibah
European Union	23.7	2007 – 2014	Hibah
Total	$4.4 bn		

Sumber: Peskett dan Brown, 2011

Meski demikian, pendanaan REDD belum secara matang mengaitkan antara beban dan tanggung jawab. STRANAS REDD tidak sepenuhnya tegas dalam konsep tanggung jawab dan beban dari pelaku pelepasan emisi. Di tingkat internasional, Indonesia memang mulai serius memikirkan peran sektor swasta dalam mencapai tindakan REDD berbasis hasil.[50] Namun hingga saat ini, belum jelas target yang akan diraih dari sektor swasta terutama para pelaku yang diidentifikasi sebagai pelepas emisi. Karena itu, di samping komitmen publik beberapa negara di atas, sektor swasta terutama pelaku pelepasan emisi di Indonesia sama sekali belum tersentuh.

Steni (2013) mencatat setidaknya, ada empat persoalan utama STRANAS. Pertama, watak STRANAS apolitis terhadap sumber pendanaan. STRANAS sama sekali tidak mempertimbangkan implikasi sumber pendanaan berbasis pasar terhadap kedaulatan sumber alam Indonesia. Berbagai laporan menunjukkan dengan gamblang bahwa pasar tanpa kendali telah merongrong

50 Views of the Government of the Republic of Indonesia, op cit

hak warga negara Indonesia terhadap kekayaan alamnya (Paasch, Garbers dan Hirsch, 2007, Eppler, 2009, Boras dan Franco, 2010 FPP, PUSAKA dan Jasoil, Oktober 2011). Namun, STRANAS bergeming dan tampil netral terhadap pasar karbon.

Kedua, STRANAS tidak tegas terhadap pemicu deforestasi yang dimotori kebijakan. Misalnya, STRANAS tidak secara tajam mengupas politik hukum sumber daya alam yang berorientasi eksploitasi. Akibatnya, target perubahan yang ditawarkan STRANAS tidak langsung menusuk ke inti persoalan, yakni batasan atas konsep pertumbuhan ekonomi, nasional maupun daerah.

Ketiga, STRANAS tidak menjangkau dan menyediakan tawaran solusi terhadap dampak dari kegiatan-kegiatan percontohan REDD+ maupun kegiatan lainnya yang sedang berlangsung dengan mengatasnamakan dampak perubahan iklim. Misalnya, pembukaan lahan besar-besaran untuk mencetak pertanian baru merupakan salah satu agenda Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) dengan menggunakan isu perubahan iklim sebagai alasan pembenar (MP3EI, 2011: 20, 23).

Keempat, STRANAS belum secara jelas memberikan solusi apabila ada dampak yang ditimbulkan oleh REDD terhadap tenure komunitas maupun hak lainnya.

12. REDD di Tingkat Provinsi

Salah satu kesepakatan LoI yang telah terintegrasi dalam STRANAS adalah adanya provinsi percontohan. Saat ini, Indonesia telah mempunyai 11 Provinsi Percontohan yakni: 1) Aceh, 2) Jambi, 3) Riau, 4) Sumatera Barat, 5) Sumatera Selatan, 6) Kalimantan Barat, 7) Kalimantan Tengah, 8) Kalimantan Timur, 9) Sulawesi Tengah, 10) Papua, 11) Papua Barat. Penentuan provinsi percontohan ini dilakukan berdasarkan nota kesepahaman antara Satuan Tugas REDD+ yang diwakili ketuanya, Kuntoro Mangkusubroto, dengan tiap-tiap Pemerintah Provinsi yang diwakili oleh Gubernur.

Bagian ini akan mengupas secara khusus kerja sama Satgas REDD+ dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. Pembahasan Kalteng menjadi sangat penting terutama karena Kaltenglah yang pertama kali menjadi Provinsi Percontohan REDD+. Kalteng juga mewakili kompleksitas isu REDD yang merupakan kombinasi antara persoalan lingkungan dengan masalah sosial. Laporan Beukering et al (2008) menyebutkan bahwa 50% total lahan gambut tropis dunia berada di Kalteng. Lahan gambut Kalteng mengalami tekanan yang sangat serius dari eksploitasi. Laporan lain dari Hooijer et al (2010) menunjukkan bahwa pada 2006, 82% emisi CO2 di Asia

Tenggara yang berasal dari pembusukan dan pengeringan gambut bersumber dari Kalimantan dan Sumatera.

Laporan di tingkat regional ini dipertajam oleh analisis Carlson et al (2012) yang menemukan beberapa fakta eksploitasi sekaligus kerusakan hutan dan lahan gambut Kalimantan yang mencengangkan. Disebutkan bahwa dari 1990 sampai 2010, 90% lahan yang dikonversikan menjadi perkebunan sawit adalah kawasan berhutan. 47% di antaranya merupakan hutan yang masih utuh, 22% adalah hutan yang telah ditebang dan 21% merupakan agroforestry. Pada tahun 2010, 87% dari wilayah perkebunan sawit (31.640 km^2 atau 3.164.000 hektar) berada di lahan bergambut dan perkebunan ini berkontribusi terhadap 65 – 75% dari emisi bersih sawit pada periode 1990-2010. Perkebunan sawit telah berekspansi 278% dari 2000 ke 2010. Namun 79% dari lahan yang telah diperuntukkan masih belum dikelola. Pada tahun 2020, diperkirakan pengembangan izin kebun sawit Kalimantan akan mencapai 93.844 km^2 atau setara dengan 9.384.400 hektar. Dari luas ini, 90% merupakan wilayah berhutan di mana 41% di antaranya merupakan hutan yang utuh. Kebun sawit, menurut Carlson et al, akan menguasai 34% dataran rendah di luar kawasan lindung. Ekspansi perkebunan sawit di Kalimantan saja diproyeksikan akan berkontribusi terhadap 18 – 22% emisi karbon Indonesia pada tahun 2020. Namun masih banyak alokasi untuk sawit yang belum terdokumentasikan.[51]

Dokumen Rencana Aksi Daerah Penurunan Gas Rumah Kaca tahun 2012 menkonfirmasi berbagai laporan di atas. Dokumen ini menyebutkan bahwa 95,78% – 98,35% emisi GRK Kalteng berasal dari sektor berbasis lahan sebagai akibat perubahan tutupan lahan di tanah mineral dan lahan gambut.Perubahan tersebut diduga karena adanya perubahan fungsi kawasan hutan menjadi alokasi lain dan kebakaran gambut.[52]

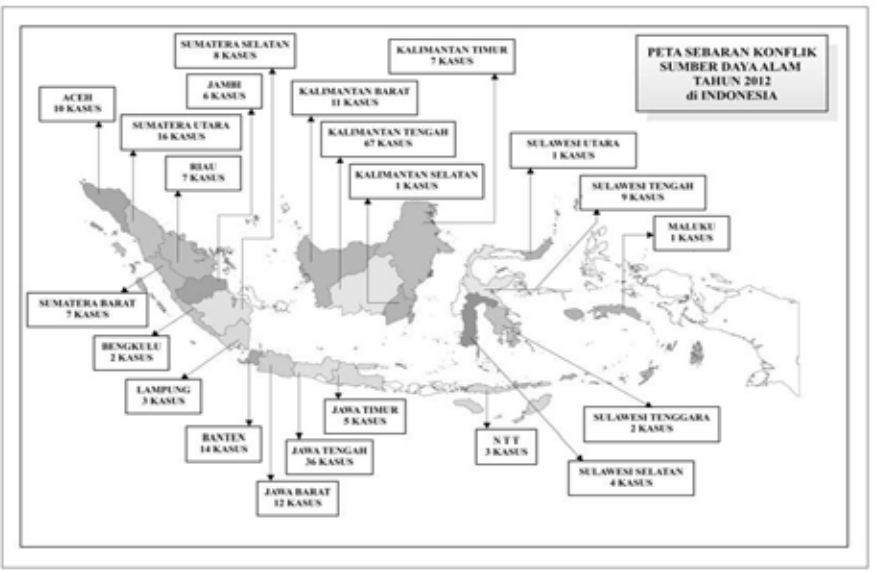
Menurut laporan SEKALA, SATGAS REDD dan Pemerintah Provinsi Kalteng (2012), total wilayah yang telah diberikan izin di Kalteng untuk pemanfaatan hutan, pengembangan perkebunan dan pertambangan sebesar 12,1 juta hektar atau setara dengan 78% dari wilayah Kalteng (15,3 juta hektar). Izin-izin ini terdiri dari 5,1 juta hektar izin pemanfaatan hutan produksi termasuk hutan tanaman industri, 3,4 juta hektar izin perkebunan dan 3,5 juta hektar

---

51. Carlson, Kimberly M., Curran, Lisa M., Asner, Gregory P., Pittman Alice McDonald, Trigg, Simon N. and Adeney, J. Marion , 2012, carbon emissions from forest conversion by Kalimantan oil palm plantations, lihat www.nature.com/natureclimatechange, October, 2012, Macmillan Publishers Limited.
52. Peraturan Gubernur Kalteng No. 36 Tahun 2012 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD – GRK)

izin pertambangan.[53] Data ini hampir mirip dengan laporan Rompas dan Waluyo dari WALHI Kalimantan Tengah (2011) yang mencatat hingga 2011 sudah terdapat 12,7 juta hektar lahan atau 87% wilayah Kalteng telah diberikan izin untuk IUPHHK HA/HTI, sawit dan pertambangan.[54]

Di sisi lain, konflik sumber daya alam seringkali menjadi menu utama di berbagai media massa Kalteng. Laporan lapangan maupun media massa yang dikelola HuMa (2013), menunjukkan jumlah konflik sumber daya alam di Kalimantan Tengah terbanyak dibandingkan daerah lain.[55] Selama 2006-2012, HuMa mendokumentasikan konflik sumber daya alam di 22 Provinsi. Tercatat 232 kasus, 62 di antaranya terjadi di Kalimantan Tengah (lihat Figur 3). Menurut laporan HuMa, sebanyak 85% dari kasus di Kalimantan Tengah terjadi di sektor perkebunan. Sedangkan 10% merupakan konflik di sektor kehutanan.[56]



Laporan HuMa juga diperkuat oleh beberapa laporan lembaga lain. Dewan Adat Dayak (2013) menyampaikan bahwa konflik antara masyarakat

53. Satgas REDD+, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Sekala, Februari 2013, Baseline Data for REDD+ in Central Kalimantan, Report No. 2, hal. 63
54. Rompas, Arie dan Waluyo, Aryo Nugroho, 2013, Laporan Pemantauan Kejahatan Sektor Kehutanan di Wilayah Moratorium Kalimantan Tengah, Palangkaraya: WALHI Kalteng, hal. 6
55. HuMa, 2012, Outlook Konflik Sumber Daya Alam dan Agraria 2012, Lihat http://huma.or.id/pusat-database-dan-informasi/outlook-konflik-sumberdaya-alam-dan-agraria-2012-3.html, dilihat pada 23 Maret 2013
56. HuMa, 2012, Outlook op cit

dengan perkebunan mendominasi berbagai kasus pertanahan yang diterima Dewan Adat Dayak.[57]

Menengok fakta-fakta di atas, penunjukan Kalteng tentu akan berhadapan dengan kompleksitas persoalan ini. Karena itu, kerja sama Satgas REDD dengan Pemerintah Provinsi Kalteng mencakup beberapa kegiatan yang ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan di atas. Cakupan kerja sama Satgas REDD+ dengan Pemerintah Provinsi adalah sebagai berikut:[58]

- Pengembangan dan pembentukan institusi dan proses dalam rangka mempersiapkan Kalteng untuk menerapkan program REDD+ secara komprehensif
- Pengembangan dan perbaikan berbagai aturan dan kebijakan pada tingkat lokal yang diperlukan untuk membentuk kerangka hukum penerapan REDD+ di Kalteng
- Pengembangan berbagai aktivitas strategis untuk menerapkan REDD+ secara komprehensif
- Pergeseran paradigma dan budaya kerja di semua elemen pemangku kepentingan terkait di Kalteng yang diperlukan untuk menyukseskan REDD+
- Pelibatan multipihak dalam perencanaan, penerapan dan pemantauan REDD+

Kerja sama ini sebetulnya sudah dimulai sejak awal 2011. Namun nota kesepahaman baru ditandatangani pada tanggal 16 September 2011. Beberapa tindakan konkret sudah dilakukan untuk mengoperasionalkan kerja sama ini. Dua di antaranya dibahas sekilas di bawah ini, yakni pembentukan Strategi dan Rencana Aksi REDD+ di tingkat Provinsi atau SRAP REDD dan implementasi moratorium.

13. SRAP REDD

Pada Mei 2012, Gubernur Kalteng telah mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 10/2012 tentang Strategi Daerah dan Rencana Aksi Reducing Emissions From Degration And Deforestation-Plus Provinsi Kalimantan Tengah. Dalam pasal 9 disebutkan bahwa peraturan ini mulai berlaku sejak diundangkan, yakni pada tanggal 15 Mei 2012. Namun Pergub ini sama sekali

57. Wawancara dengan informan dari Dewan Adat Dayak, 14 Maret 2014
58. Press Release UKP4 16 September 2011, Task Force REDD+ and Central Kalimantan Signs Cooperation On Redd+ Implementation

tidak berisi SRAP atau Strategi Daerah REDD+ (STRADA). Pergub ini hanya menyebut sistematika SRAP/STRADA.

Pada bulan yang sama, Gubernur juga mengeluarkan Pergub 36/2012 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi GRK (RAD-GRK). Rencana ini disusun untuk perencanaan kegiatan penurunan emisi GRK hingga 2020. Terdapat lima elemen penting, yang disebut Pergub 36/2012 sebagai substansi inti RAD GRK Kalteng, yakni:

1. Sumber dan potensi penurunan emisi GRK. Elemen ini mencakup identifikasi atas bidang dan kegiatan yang berpotensi sebagai sumber/serapan emisi GRK, berdasarkan pada cakupan, kondisi wilayah, kegiatan dan produksi emisi sektoral dan karakteristik daerah.
2. Baseline BAU (Business As Usual) emisi GRK yang merupakan perkiraan tingkat emisi dan proyeksi GRK dengan skenario tanpa intervensi kebijakan dan teknologi mitigasi dari bidang-bidang yang telah diidentifikasi dalam kurun waktu yang disepakati yakni tahun 2010-2020.
3. Usulan Rencana Aksi Penurunan Emisi GRK (mitigasi), baik berupa kegiatan inti maupun kegiatan pendukung. Kegiatan-kegiatan ini antara lain: a) Usulan-usulan aksi mitigasi yang berpotensi dapat menurunkan emisi GRK dari bidang/sub bidang terpilih dari kegiatan yang sudah ada maupun yang baru, b) Potensi reduksi emisi baseline dari tahun 2010 sampai tahun 2020 untuk setiap aksi/kelompok aksi mitigasi yang diusulkan, c) Perkiraan biaya mitigasi dan biaya penurunan per ton emisi GRK untuk setiap aksi yang diusulkan, d) Jangka waktu pelaksanaan setiap aksi mitigasi yang diidentifikasi.
4. Usulan prioritas/skala prioritas dari usulan-usulan aksi mitigasi terpilih.
5. Lembaga pelaksanaan dan pendanaan kegiatan yang sudah diidentifikasi melaksanakan pengukuran dan pemantauan program/kegiatan RAD-GRK di daerah.

Hubungan antara SRAP/STRADA dengan RAD GRK seharusnya jelas, yakni bahwa RAD GRK akan menetapkan angka pengurangan emisi kehutanan dan lahan gambut yang seharusnya dikontribusikan oleh SRAP/STRADA. Namun, kedua proses ini berjalan terpisah. Koordinasi penyusunannya pun di tingkat nasional berada di dua lembaga yang berbeda. RAD GRK dikoordinasikan BAPPENAS. Sementara SRAP/STRADA REDD berada di bawah komando Satgas REDD+.

Penyusunan SRAP seharusnya sudah final pada bulan Desember 2012. Namun dalam lokakarya pengalaman dan hasil proses penyusunan SRAP 11 Provinsi pada tanggal 8 November 2012, Kalteng belum mempresentasikan dokumen SRAP yang final. Ketidakcocokan antara Tim Provinsi dan Satgas REDD+ ditengarai membuat proses ini berlarut-larut. Beberapa isu sensitif termasuk distribusi dana penyusunan SRAP dari pusat ke provinsi juga turut berhembus dalam proses ini. Hingga Januari 2014, dokumen tersebut tak kunjung final. Kecuali Kalimantan Barat, provinsi-provinsi percontohan lainnya di luar Kalteng telah menyelesaikan SRAP pada tahun 2013.

Saat ini, SRAP Kalteng telah selesai. Melalui SRAP, Provinsi Kalimantan Tengah hendak berkontribusi 14% pengurangan emisi dari skenario nasional 26% - 41% di tahun 2020. Angka 14% tersebut berasal dari sektor kehutanan dan penggunaan lahan lainnya. Meski demikian, angka ini belum menunjukkan persentase kontribusi masing-masing sektor pemberi izin. Karena itu, Kalteng masih harus mengembangkan target persentase pengurangan masing-masing emisi sektor berbasis lahan yang merupakan tindak lanjut dari angka 14%. Di samping itu, peran dan tanggung jawab kabupaten dalam mencapai angka 14% perlu diidentifikasi dan diinventarisasi secara jelas.

14. Moratorium

Moratorium Kalteng secara formal telah berjalan. Peta moratorium senantiasa diupdate tiap enam bulan. Kementerian Kehutanan mencatat secara rutin beberapa perusahaan yang ditolak usulan izinnya karena merupakan izin baru yang tumpang tindih dengan wilayah moratorium.[59] Meski demikian, beberapa pemantauan menunjukkan bahwa pembukaan lahan baru tidak berada di bawah kontrol hukum tapi dilakukan secara ilegal.

Pemantauan WALHI di 10 titik peta moratorium di 5 Kabupaten (Pulang Pisau, Kapuas, Katingan, Kotawaringin Timur dan Seruyan) menemukan pelanggaran oleh perusahaan terhadap peta moratorium. Misalnya, PT Pagatan Usaha Makmur mendapatkan Izin Usaha Perkebunan (IUP) No. 525/229/KPT/VII/2011 di Kecamatan Katingan Kula, Kabupaten Katingan. Perusahaan ini mendapat izin lokasi dari Bupati No. 500/224/KPTS/VIII pada tahun 2011 tanggal 9 Agustus. Kurang lebih 5.154 ha wilayah operasinya masuk dalam peta moratorium (Rompas dan Waluyo, 2013).

59. http://www.dephut.go.id/index.php/news/otresults/8434

Laporan lainnya ditampilkan dari Telapak dan EIA (2013). Laporan ini menyebutkan bahwa tepat pada saat Presiden Indonesia mendeklarasikan moratorium, EIA dan Telapak menemukan bukti bahwa sebuah perusahaan perkebunan sawit yakni PT Menteng Jaya Sawit (MJS) menggunduli hutan di Kabupaten Kotawaringin Timur secara ilegal. PT MJS, sebuah anak perusahaan dari Kuala Lumpur Kepong Berhad (KLK) beroperasi tanpa izin di wilayah yang ditunjuk sebagai kawasan moratorium (EIA dan Telapak, 2013).

Secara hukum, pengecualian moratorium terhadap beberapa kategori perizinan juga mendukung potensi *drivers* skala besar. Salah satunya adalah MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia). MP3EI merupakan sebuah program andalan pemerintah untuk mendorong Indonesia menjadi negara maju dan termasuk 10 (sepuluh) negara besar di dunia pada tahun 2025 melalui pertumbuhan ekonomi tinggi yang inklusif, berkeadilan dan berkelanjutan. Untuk mencapai hal tersebut, diharapkan pertumbuhan ekonomi riil rata-rata sekitar 7 – 9 persen per tahun secara berkelanjutan.

Pelaksanaan MP3EI dilakukan untuk mempercepat dan memperluas pembangunan ekonomi melalui pengembangan 8 (delapan) program utama yang terdiri dari 22 (dua puluh dua) kegiatan ekonomi utama. Strategi pelaksanaan MP3EI dilakukan dengan mengintegrasikan 3 (tiga) elemen utama yaitu: 1) Mengembangkan potensi ekonomi wilayah di 6 (enam) Koridor Ekonomi Indonesia, yaitu: Koridor Ekonomi Sumatera, Koridor Ekonomi Jawa, Koridor Ekonomi Kalimantan, Koridor Ekonomi Sulawesi, Koridor Ekonomi Bali-Nusa Tenggara dan Koridor Ekonomi Papua-Kepulauan Maluku, 2) Memperkuat konektivitas nasional yang terintegrasi secara lokal dan terhubung secara global (*locally integrated, globally connected*), 3) Memperkuat kemampuan SDM dan IPTEK nasional untuk mendukung pengembangan program utama di setiap koridor ekonomi.

Banyak kritik menunjukkan bahwa MP3EI disusun tanpa mempertimbangkan isu lingkungan dan sosial. Salah satu contoh program MP3EI saat ini dalah proyek MIFEE (Merauke Integrated Food and Energy Estate) di Merauke, Papua. Di Kalimantan, MIFEE diturunkan melalui Perpres No. 3 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan. Menurut Perpres ini, penataan ruang Pulau Kalimantan bertujuan, antara lain mewujudkan pusat pertambangan mineral, batubara, serta minyak dan gas bumi di Pulau Kalimantan dan pusat perkebunan kelapa sawit, karet dan hasil hutan secara berkelanjutan. Tidak ada ketentuan dalam Perpres ini yang memberikan batasan maupun kuota terhadap perkebunan sawit maupun

pertambangan yang merupakan pemicu utama deforestasi di Kalteng. Karena itu, Perpres ini memberikan kesempatan yang sama bagi hutan, perkebunan maupun pertambangan untuk berkompetisi. Patut diangkat, pengalaman selama ini bahwa kompetisi tersebut selalu mengorbankan hutan.

Terkait isu sosial, Fauzi et all (2011), membedah MIFEE yang merupakan salah satu pionir proyek MP3EI di Merauke, Papua. Mereka menemukan bahwa MIFEE mempromosikan keamanan pangan tapi pada saat yang sama justru merampas hak atas pangan masyarakat adat Malind dengan mengambil alih tanah adat lebih dari 1 juta hektar. Krisis energi dan pangan, dalam hal ini, digunakan untuk membenarkan perampasan lahan. Ujung-ujungnya, warga miskinlah yang paling menderita dan bahkan acapkali berkonflik satu sama lain. Sebagaimana observasi atas MIFEE yang secara tajam diungkapkan Zakaria, et all (2011):

> "….ulah perusahaan masuk ke kampung-kampung itu memang kerap kali menyulut pertengkaran sesama warga kampung. Dalam FGD yang dilaksanakan di Kampung Zenegi, misalnya, sempat terjadi perdebatan antara Kepala Marga dengan sejumlah kaum muda.."

Sementara dalam isu lingkungan, Steni (2013) melihat gagasan MP3EI berseberangan dengan target pengurangan deforestasi yang dicanangkan pemerintah sejak Presiden SBY mengeluarkan komitmen pengurangan emisi 26% sebagai usaha sendiri dan 41% atas bantuan asing.

Berkaca pada uraian di atas, tantangan utama REDD+ ke depan memang berasal dari kebijakan pemerintah. Karena itu, intervensi hukum yang didorong dalam STRANAS REDD merupakan sebuah langkah awal bagi REDD+. Meski demikian, isu-isu mendasar dalam REDD+ pun perlu dijawab secara tuntas. Dua isu yang digarisbawahi di sini adalah mengenai tanggung jawab dan pendanaan serta hubungan antara keduanya. Baik REDD di tingkat internasional maupun nasional belum memberikan jawaban yang utuh dan tegas terhadap isu mendasar ini. Intervensi kepentingan politik yang mengganggu kesepakatan ini sangat potensial menjadi langkah mundur bagi proses negosiasi hingga implementasi REDD+ ke depan.

Lampiran 1: Tujuh Safeguards Cancun Agreement

Isi
1. Melengkapi atau konsisten dengan tujuan program kehutanan nasional, konvensi dan kesepakatan internasional terkait
2. Struktur tata-kelola hutan nasional yang transparan dan efektif, mempertimbangkan peraturan perundangan yang berlaku dan kedaulatan negara yang bersangkutan
3. Menghormati pengetahuan dan hak masyarakat adat dan masyarakat lokal, dengan mempertimbangkan tanggung jawab, kondisi dan hukum nasional dan mengingat bahwa Majelis Umum PBB telah mengadopsi Deklarasi Hak Masyarakat Adat
4. Partisipasi para pihak secara penuh dan efektif, khususnya masyarakat adat dan masyarakat lokal
5. Konsisten dengan konservasi hutan alam dan keanekaragaman hayati, menjamin bahwa aksi REDD+ tidak digunakan untuk mengkonversi hutan alam, tetapi sebaliknya untuk memberikan insentif terhadap perlindungan dan konservasi hutan alam dan jasa ekosistem, serta untuk meningkatkan manfaat sosial dan lingkungan lainnya
6. Aksi untuk menangani resiko-balik (*reversals*)
7. Aksi untuk mengurangi pengalihan emisi

DAFTAR PUSTAKA

Ashwini Chhatre and Arun Agrawal. Lihat: IFRI Working P-aper No. W09I-01: link http://sitemaker.umich.edu/ifri/files/carbon_and_livelihoods_ver7.pdf)

Ashwini Chhatre and Arun Agrawal, 2009, Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons, edited by Elinor Ostrom, Indiana University, Bloomington, IN and approved September 4, 2009 (received for review July 22, 2009), link http://www.pnas.org/content/106/42/17667.full.pdf+html

Beukering, Pieter van., Schaafsma, Marije., Davies, Olwen., Oskolokaite, Ieva., 2008, The economic value of peatland resources within the Central Kalimantan Peatland Project in Indonesia, Institute for Environmental Studies

Baumert, Kevin A., Herzog, Timothy, Pershing, Jonathan, 2005, Navigating the Numbers Greenhouse Gas Data and International Climate Policy, WRI

Bernard, Florence, Minang, Peter A., Noordwijk, Meine Van., 2011, Review of current tools and methods for REDD+ and REALU value chains, ASB and World Agroforestry Center

Brendan Mackey, I. Colin Prentice, Will Steffen, Joanna I. House, David Lindenmayer, Heather Keith & Sandra Berry, 2013 Untangling the confusion around land carbon science and climate change mitigation policy, published online 29 May 2013. Link: http://www.nature.com/nclimate/journal/v3/n6/full/nclimate1804.html

Brown, Jessica and Peskett, Leo, February 2011, Climate Finance in Indonesia: Lessons for the Future of Public Finance for Climate Change Mitigation, Overseas Development Institute, hal 11-13

Buchner, Barbara, Falconer, Angela, Hervé-Mignucci, Morgan, Trabacchi, Chiara and Brinkman, Marcel, 2011, The Landscape of Climate Finance Executive Summary, Venice: Climate Policy Initiative, hal. ii

Chhatre A, et al., 2012, Social safeguards and co-benefits in REDD+: a review of the adjacent possible, Curr Opin Environ Sustain (2012), http://dx.doi.org/10.1016/ j.cosust.2012.08.006

Carlson, Kimberly M., Curran, Lisa M., Asner, Gregory P., Pittman Alice McDonald, Trigg, Simon N. and Adeney, J. Marion , 2012, Carbon emissions from forest conversion by Kalimantan oil palm plantations, lihat www.nature.com/natureclimatechange, October, 2012 Macmillan Publishers Limited

David J. Kelly, 2010, 'The Case for Social Safeguards in a Post-2012 Agreement on REDD', 6/1 Law, Environment and Development Journal (2010), p. 61, available at http://www.lead-journal.org/content/10061.pdf

Dooley, Kate and Okereke, Chukwumerije, 2010, Principles of justice in proposals and policy approaches to avoided deforestation: Towards a post-Kyoto climate agreement, Global Environmental Change 20 (2010) 82–95

Dutschke, M. 2013, Key issues in REDD+ verification: Study commissioned by CIFOR. Occasional Paper 88. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Eccles, Robert G. Loannou, Ioannis, Li, Shelley Xin, Serafeim, George, August 20, 2012, Pay for Environmental Performance: The Effect of Incentive Provision on Carbon Emissions, AAA 2013 Management Accounting Section (MAS) Meeting Paper

EIA dan Telapak, 2013, Menjambret REDD, link http://www.telapak.org/wp content/uploads/2013/10/Menjambret_REDD_Indo.pdf

Eliasch, Johan, 2008, Climate Change: Financing Global Forest, The Eliasch Review, 2008, hal xvi Link http://www.official-documents.gov.uk/ document/other/9780108507632/9780108507632.pdf

European Commission, 2008, Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss, lihat http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/com_2008_645.pdf

FCCC/AWGLCA/2012/MISC.8, Bolivia (Plurinational State of), Philippines, African States, Central American Integration System countries (Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama), Argentina, Ecuador, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Thailand and Venezuela (Bolivarian Republic of) (Submission received 30 August 2012)

FIELD, 2012, Guide for REDD-plus negotiators, Updated October 2012, pg 4. Lihat http://www.theredddesk.org/sites/default/files/resources/ pdf/2012/field_redd-plus_guide_oct_2012_en.pdf

Global Forest Coalition, May 2009, Forests and Climate Change: An Introduction to the Role of Forests in the UN Climate Change Negotiations

guardian.co.uk, Thursday 24 January 2013 17.17 GMT

Hemant R Ojha, "Science, Bureaucracy and Politics: The: Dynamics of Community Forestry Evolution in Nepal, link http://www.forestrynepal. org/images/02-%20Presented%20Papers%20and%20Powerpoints/ Theme%201/Paper/10-%20Ojha_Nepal.pdf

Hooijer, A., Page, S., Canadell, J. G., Silvius, M., Kwadijk, J., H., Osten, W, and Jauhiainen, J., 2010, Current and future CO2 emissions from drained peatlands in Southeast Asia, Biogeosciences, 7, 1505–1514, 2010, www.biogeosciences.net/7/1505/2010/

IEG, World Bank, IFC, MIGA, December 10, 2012, Managing Forest Resources for Sustainable Development An Evaluation of World Bank Group Experience

iied, 2009, Financing REDD: meshing markets with government fund, lihat http://pubs.iied.org/pdfs/17053IIED.pdf

IPCC, 2007, Climate Change 2007: Mitigation Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Inter-governmental Panel on Climate Change (B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., XXX pp.

IPCC, 2007, Climate Change 2007: Mitigation Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Inter-governmental Panel on Climate Change (B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., XXX pp. hal. 89 & 200

IUCN, 2009, REDD-plus and Benefit sharing, Experiences in forest conservation and other resource management sectors, December 2009, FOREST CONSERVATION

Kementerian Lingkungan Hidup, 2014, MenLH Menangkan Gugatan Kasus Kebakaran Lahan di Rawa Tripa-Aceh ,lihat http://www.menlh.go.id/menlh-menangkan-gugatan-kasus-kebakaran-lahan-di-rawa-tripa-aceh/#sthash.IPKro1nR.dpuf, dilihat pada tanggal 20 Januari 2014

Kevin, Smith, 2007, The Carbon Neutral Myth Offset Indulgences for your Climate Sins, Netherlands: Transnational Institute. hal 19-21

Lang, Chris 9 Maret 2012, Wawancara dengan Teguh Surya, WALHI: "Kami menolak REDD. Kami menolak perdagangan karbon". Lihat http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/wawancara-dengan-teguh-surya-walhi-kami-menolak-redd-kami-menolak-perdagangan-karbon

Lohmann, Larry, 2006, in Olle Nordberg, Niclas Hällström, Robert Österbergh, Carbon Trading: A Critical Conversation on Climate Change, Privatisation and Power, What Next and Corner House

McCarthy, John F., Vel, Jacqueline and Afiff, Suraya, 2012, 'Trajectories of Land Acquisition and Enclosure: Development Schemes, Virtual Land Grabs, and Green Acquisitions in Indonesia's Outer Islands', Journal of Peasant Studies, Volume 39, Issue 2, March 2012

Ministry of Forestry of the Republic of Indonesia, 2008, Consolidation Report Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation In Indonesia, hal 5-9

Ministry of Forestry Republic of Indonesia and IFCA, 2007, REDD Methodology and Strategies: Summary for Policy Makers, hal. 1-5

Moss, Nicholas and Nussbaum, Ruth, 2011, A Review of Three REDD+ Safeguards Initiatives, UNREDD and FCPF

Peskett, L., 2011, Benefit sharing in REDD+: Exploring the implications for poor and vulnerable people. World Bank and REDD-net.

REDD+ Safeguards Working Group, 2013, Non-Carbon Benefits in REDD+: Providing Incentives and Addressing Methodological Issues, Briefing Paper

Rompas, Arie dan Waluyo, Aryo Nugroho, 2013, Laporan Pemantauan Kejahatan Sektor Kehutanan di Wilayah Moratorium Kalimantan Tengah, Palangkaraya: WALHI Kalteng, hal. 6

Satgas REDD+, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Sekala, Februari 2013, Baseline Data for REDD+ in Central Kalimantan, Report No. 2, hal. 63

Sitorus, Suzanty, 2012, Menegosiasikan Pendanaan: Panduan untuk Negosiator Indonesia mengenai Pendanaan Perubahan Iklim dalam Konteks UNFCCC. Jakarta: Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI)

Smith, Kevin, 2009, Offsets Under Kyoto: A Dirty Deal for the South, Bello Walden, 2009, Carbon Markets: A Fatal Illusion dalam Steffen Böhm and Siddhartha Dabhi eds, Upsetting the Offset: The Political Economy of Carbon Markets, MayFlyBooks, London, United Kingdom, hal. 2-5

Solomon, S., et all, eds, 2007, Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, IPCC

Steni, Bernadinus, 2010, *REDD di Indonesia: Ke mana Akan Melangkah?* (Muhajir, Mumu, ed), Jakarta: Epistema

Steni, Bernadinus, 2010, Suara Masyarakat Soal REDD, Pertemuan Kamar Masyarakat DKN 2 – 4 Agustus 2010 Rumah Kost 678, Kemang Selatan.

Steni, Bernadinus, 2010, *Perubahan Iklim, REDD dan Perdebatan Hak: Dari Bali Sampai Copenhagen, dalam REDD Ke mana Akan Melangkah*, Jakarta: HuMa. Hal 53-57

Steni, Bernadinus, 2013, *Hak Masyarakat Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam Dalam Strategi REDD: Tinjauan atas teks SRAP di Provinsi Sulawesi Tengah, Kalimantan Timur dan Sumatera Barat terkait hak masyarakat adat dan lokal*, Jakarta: HuMa

Stern, Nicholas, 2007, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press: UK

Strategi Nasional REDD+, Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Juni 2012

Takeshi Ito, Noer Fauzi Rachman, Laksmi A. Savitri, 2011, Naturalizing Land Dispossession: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia, Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011

Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex

UN-REDD, FAO, UNDP, & UNEP, 2011, Catatan Proses Penyusunan Rancangan Strategi Nasional REDD+ Indonesia, hal. 5-6

UKP4, Press Release UKP4 16 September 2011, Task Force REDD+ And Central Kalimantan Signs Cooperation On Redd+ Implementation Views of the Government of the Republic of Indonesia on Modalities and procedures for financing results-based actions and considering activities related to decision 1/CP.16, paragraphs 68–70 and 72, FCCC/AWGLCA/2012/MISC.3

Vidal, Jhon, guardian.co.uk, Tuesday 29 January 2013 07.00 GMT

Zakaria, R. Yando., Kleden, Emilianus Ola., Franky, Y.L., 2011, *MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind, Jakarta*: PUSAKA

http://blogs.un.org/blog/2012/09/24/most-ratified-international-treaties/#sthash.I6raABGu.dpbs

http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php

http://www.abc.net.au/science/articles/2011/12/01/3380060.htm#.Ub7srfb8-Fc, dibuka pada 12 Februari 2014

http://www.dephut.go.id/uploads/INFORMASI/LITBANG/IFCA/Pengantar.htm, dibaca 3 Januari 2009

http://environment.yale.edu/gisf/programs/private-forests/dynamic-models-of-land-use-change/geomod

http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_2483.pdf, download 15 Agustus 2012

BAB II
MASALAH PERUBAHAN IKLIM DI INDONESIA

Yanti Fristikawati
Fakultas Hukum Unika Atma Jaya

1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai peranan dalam perubahan iklim dunia, karena Indonesia merupakan Negara Katulistiwa dengan luas hutan yang cukup besar. Dengan kata lain, Indonesia bisa memperburuk lingkungan dan mengakibatkan terjadinya perubahan iklim yang ekstrim, atau Indonesia bisa membantu untuk mengurangi emisi atau menyerap emisi dan menjaga lingkungan dunia.

Secara umum, perubahan iklim dapat dirasakan oleh masyarakat awam. Misalnya, saat penulis kuliah di kota Bandung tahun 1995, kota itu masih merupakan kota yang sejuk bahkan udara cukup dingin pada waktu pagi dan malam. Namun sekarang ini, tidak lagi dapat dirasakan sejuknya udara Bandung. Demikian pula dengan daerah Puncak yang 20 tahun lalu terasa dingin, saat ini hanya terasa sejuk. Belum lagi dengan tidak jelasnya kapan musim hujan tiba dan berapa lama kemarau akan datang. Orang hanya bertanya apa yang terjadi. Apakah ini yang dimaksud dengan perubahan iklim? Beberapa institusi studi, baik dari dalam maupun luar negeri, menunjukkan bahwa iklim di Indonesia mengalami perubahan sejak tahun 1960, meskipun analisis ilmiah maupun data-datanya masih terbatas. Secara internasional, sejak tahun 70 an mulai dirasakan adanya perubahan terhadap iklim bumi, dan sebagian ahli mencari tahu apa yang terjadi dan apa penyebabnya. Salah satu indikatornya adalah mencairnya es di kutub utara dan selatan, serta meningkatnya permukaan air laut. Setelah mengadakan berbagai penelitian, para ahli menemukan penyebab terjadinya perubahan iklim, yaitu terjadinya penumpukan CO2 (Karbondioksida), CH_4 (Metana) dan N_2O (Dinitrogen Oksida) yang menyelimuti Atmosfer Bumi. Di beberapa tempat bahkan terjadi pelubangan Lapisan Ozon yang mengakibatkan efek negatif bagi kehidupan makhluk hidup di bumi.

Suhu udara secara alami ditentukan juga oleh gas rumah kaca yang terdiri dari uap air, CO2, metana, ozon, dan nitrogen oksida. Disebut sebagai gas rumah kaca, karena mirip dengan keadaan di dalam rumah kaca, di mana panas dari kaca dapat terpantul kembali. Bumi memperoleh cahaya matahari, dan gas-gas tertentu menghangatkan permukaan bumi dengan cara mencegah hilangnya energi panas (Infra merah) ke luar angkasa. Efek yang

diciptakan oleh gas-gas ini menghangatkan permukaan bumi dan menjaga agar sebagian air di dunia berada dalam wujud cair. Namun dengan aktivitas kegiatan manusia yang menghasilkan banyak CO2, terjadilah peningkatan gas rumah kaca. Peningkatan gas rumah kaca ini menimbulkan perubahan iklim dunia. Dengan adanya pemanasan global dan suhu yang meningkat, maka daerah atau tempat yang hangat akan menjadi lebih lembab karena lebih banyak air yang menguap dari lautan. Kelembaban (Humidity) tersebut, bisa jadi akan menambah meningkatnya temperatur udara, karena uap air itu sendiri merupakan gas rumah kaca, sehingga keberadaannya akan meningkatkan efek insulasi pada atmosfer. Seperti telah disebutkan, segala sumber energi yang terdapat di bumi berasal dari matahari dan sebagian besar energi tersebut dalam bentuk radiasi gelombang pendek, termasuk cahaya. Tampak ketika energi ini mengenai permukaan bumi, ia berubah dari cahaya menjadi panas yang menghangatkan bumi. Permukaan bumi, akan menyerap sebagian panas dan memantulkan kembali sisanya. Sebagian dari panas ini berwujud sebagai radiasi infra merah gelombang panjang ke angkasa luar.

Namun sebagian panas tetap terperangkap di atmosfer bumi akibat menumpuknya jumlah gas rumah kaca. Jenis gas tersebut antara lain uap air, karbondioksida dan metana, yang menjadi perangkap gelombang radiasi ini. Gas-gas ini menyerap dan memantulkan kembali radiasi gelombang yang dipancarkan bumi. Akibatnya, panas tersebut akan tersimpan di permukaan Bumi.

Hal tersebut terjadi berulang-ulang dan mengakibatkan suhu rata-rata tahunan bumi terus meningkat. Dengan semakin meningkatnya konsentrasi gas-gas ini di atmosfer, semakin banyak panas yang terperangkap di bawahnya. Sebenarnya, efek rumah kaca ini sangat dibutuhkan oleh segala makhluk hidup yang ada di bumi. Tanpa efek tersebut, planet ini akan menjadi sangat dingin, karena es akan menutupi seluruh permukaan Bumi. Namun, karena peningkatan jumlah gas-gas tersebut telah berlebihan di atmosfer, akibatnya terjadilah pemanasan global.Kelembaban yang tinggi akan meningkatkan curah hujan secara rata-rata, sekitar 1 persen untuk setiap derajat Fahrenheit pemanasan. (Curah hujan di seluruh dunia telah meningkat sebesar 1 persen dalam seratus tahun terakhir ini). Badai akan lebih sering terjadi, karena memperoleh kekuatan dari penguapan air dan angin akan bertiup lebih kencang dengan pola yang berbeda. Selain itu, air akan lebih cepat menguap dari tanah, sehingga beberapa daerah akan menjadi lebih kering dari sebelumnya. Pola cuaca akan sulit diperkirakan, bahkan bisa menjadi ekstrem, di mana selain terjadi kemarau yang berkepanjangan, akan terjadi pula beberapa periode yang sangat dingin.

Menurut laporan *Inter-Governmental Panel on Climate Change* (IPCC), sebuah organisasi antar negara yang dikeluarkan tahun 2007, disebutkan bahwa:

> *Global GHG emissions due to human activities have grown since pre-industrial times, with an increase of 70% between 1970 and 2004. Carbon dioxide (CO2) is the most important anthropogenic GHG. Its annual emissions grew by about 80% between 1970 and 2004. The long-term trend of declining CO2 emissions per unit of energy supplied reversed after 2000.*[1]

Menurut IPCC, emisi Gas Rumah Kaca (GHG) yang disebabkan oleh kegiatan manusia telah menunjukkan peningkatan sekitar 70 % antara tahun 1970 sampai 2004. Penyebab utamanya adalah terlepasnya karbondioksida ke udara.

Lebih lanjut, IPCC juga mengumumkan temuannya yang menyatakan secara konklusif bahwa:

- Pemanasan global sedang terjadi
- Peningkatan temperatur global adalah dampak dari aktivitas manusia
- Dengan tren yang ada sekarang, temperatur yang bersifat ekstrem, gelombang panas dan hujan lebat akan terus mengalami peningkatan frekuensi. Temperatur bumi dan lautan akan terus meningkat dalam milenium selanjutnya.

Pengertian atau definisi perubahan iklim adalah :

a. Menurut Komunitas Peduli Bumi, perubahan iklim adalah perubahan variabel iklim, khususnya suhu udara dan curah hujan yang terjadi secara berangsur-angsur dalam jangka waktu yang panjang antara 50 sampai 100 tahun (*inter centenial*).[2]
b. Menurut Konvensi tentang *Climate Change* 1992, perubahan iklim adalah perubahan pada iklim yang disebabkan secara langsung maupun tidak langsung oleh aktivitas manusia yang mengubah komposisi atmosfir bumi dan adalah tambahan dari perubahan alami iklim, yang teramati selama kurun waktu tertentu (*"Climate change" means a change of climate which is attributed directly or indirectly to*

1. IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Synthethis Report, (Causes of Change)
2. Lihat www.komunitaspedulibumi.wordpress.com/2011/12/19 diakses 3 Februari 2013

human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods).

c. Menurut Oxford Dictionary, perubahan iklim adalah *changes in the earth's weather, including changes in temperature, wind patterns and rainfall, especially the increase in the temperature of the earth's atmosphere that is caused by the increase of particular gases, especially carbon dioxide.*

d. Sedangkan menurut International Energy Agency (IEA), perubahan iklim adalah perubahan dari iklim seperti berubahnya suhu regional secara ekstrim yang disebabkan oleh meningkatnya efek rumah kaca: ***Climate Change*** *is the change in climate (i.e. regional temperature, precipitation, extreme weather, etc.) caused by increase in the greenhouse effect.*

Sedangkan yang dimaksud dengan efek rumah kaca adalah suatu proses di mana gas rumah kaca seperti CO2 dan methan yang terlepas di udara menyerap dan memantulkan kembali panas yang dibuang oleh bumi, dan membuat panas tersebut terperangkap**.** *Green house effect is the process wherein greenhouse gases (such as water vapour, CO2, methane, etc) in the atmosphere absorb and re-emit heat being radiated from the earth, trapping warmth.* ***Greenhouse Gases*** *refers to gases that contribute to the greenhouse effect by absorbing infrared radiation (heat).*[3]

Menurut *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), paling tidak terdapat 10 indikator terjadinya perubahan iklim. Tujuh di antaranya terjadi peningkatan (*increasing)* dan ada 3 indikator lain terjadinya penurunan (*decreasing)*. *7 indicators climate change are increasing of Humidity, Tropospheric Temperature, Temperature over Oceans, Sea Surface Temperature, Sea level, Ocean Heat Content and temperature over land. 3 indicators would be expected to decrease (and they are): Sea Ice, Glaciers and snow cover.*[4]

Dengan demikian, ada 7 indikator perubahan iklim yaitu meningkatnya kelembaban, meningkatnya suhu *tropospheric*, meningkatnya suhu air laut, suhu permukaan air laut, meningkatnya batas laut, peningkatan pemanasan konten laut dan peningkatan temperatur atau suhu di darat.

---

3 Climate Change, http://www.iea.org/topics/climatechange/ diakses 10 Februari 2013

4. Global Climate Change Indicators, National Oceanic and Atmospheric Administration National Climatic Data Center http://www.ncdc.noaa.gov/indicators/ diakses tanggal 15 Februari 2013

Selain itu ada 3 indikator lain diperkirakan akan terjadi penurunan, yaitu menurunnya jumlah laut es, glasier dan salju di kutub utara dan selatan.

Dalam perkembangannya saat ini, terutama terkait kebijakan lingkungan, perubahan iklim biasanya tertuju pada perubahan iklim dalam arti yang spesifik yaitu a*nthropogenic climate change atau anthropogenic global warming* (AGW).

2. Penyebab terjadinya perubahan iklim

Beberapa penyebab terjadinya perubahan iklim adalah :

a. Deforestasi, penebangan hutan dan perubahan pemanfaatan lahan akan mengakibatkan berkurangnya media penyerap CO2 dan berkurangnya penyerapan air. Manfaat langsung dari hutan adalah penghasil kayu dan juga non kayu. Sedang manfaat tidak langsungnya adalah sebagai pengatur iklim mikro, pengatur tata air dan kesuburan tanah, serta sumber plasma nutfah yang sangat penting bagi kehidupan manusia saat ini dan di masa yang akan datang. Pengurangan lahan hutan di suatu Negara juga akan berdampak pada Negara-negara lain, karena meningkatnya gas rumah kaca, di mana uap air panas bisa terbawa angin ke negara lain.[5] Kawasan hutan di Indonesia mencapai 120,5 juta ha, atau sekitar 60 persen dari luas total Indonesia. Selain berperan sebagai sumber pendapatan untuk 1,35% angkatan kerja langsung dan 5.4% angkatan kerja tidak langsung.[6] Dalam konteks perubahan iklim, hutan dapat berperan baik sebagai *sink* (penyerap/ penyimpan karbon) maupun *source* (peng-emisi karbon).

b. Berkembangnya industri yang menggunakan bahan bakar fosil sejak beberapa abad yang lalu setelah revolusi industri, khususnya dengan penggunaan batubara sebagai bahan bakar, ternyata mempunyai dampak terhadap lingkungan. Pembakaran batubara, minyak dan gas alam menyumbang hampir 80% dari total CO_2. Seperti diketahui, CO_2 merupakan gas penghangat bumi, di mana uap panas bertahan ada di dalamnya. Karbondioksida, nitrogen oksida, dan halokarbon akan bertahan beberapa tahun ke depan, sehingga dengan terus bertambahnya gas-gas ini, maka akan

5. Lihat World Development Report, Pembangunan dan Perubahan Iklim, Jakarta: Salemba empat, 2010, hlm 109
6. Departemen kehutanan, RENCANA STRATEGIS (RENSTRA) KEMENTERIAN KEHUTANAN TAHUN 2010-2014.

bertumpuk gas pemanas di bumi ini.[7] According the International Energy Agency, in 2010, 43% of CO_2 emissions from fuel combustion were produced from coal, 36% from oil and 20% from gas.[8]

c. Peternakan dan pertanian merupakan penyumbang gas yang menimbulkan gas rumah kaca yaitu metana. Mungkin masih banyak yang belum mengetahui bahwa peternakan juga berperan dalam terjadinya perubahan iklim. Dengan berkembangnya usaha peternakan, maka dibutuhkan lahan penggembalaan yang luas. Di daerah yang tidak banyak lahannya, terjadi penebangan hutan untuk dijadikan tempat ternak mereka mencari makan. Penebangan hutan terjadi, ternyata tidak hanya untuk mengambil kayunya, tetapi juga untuk lahan peternakan. Selain itu, hewan memamahbiak menghasilkan sendawa dan kotoran yang mengandung gas metana. Maka, semakin banyak kotoran yang dihasilkan, akan semakin panas daerah sekitarnya. Menurut laporan tentang *Livestock and Climate change* yang dikeluarkan oleh FAO (*Food and Agriculture Organisation*) sebagai badan PBB yang menangani masalah pangan tahun 2006, industri peternakan sangat bertanggung jawab untuk hampir semua masalah serius lingkungan yang sedang dihadapi bumi ini, termasuk degradasi tanah, penebangan hutan, polusi dan kekurangan air, serta terutama adalah pemanasan global. Produksi produk hewani menghabiskan lahan yang luas di seluruh dunia dan merampas produktivitas dari tanah.[9]

3. Dampak Perubahan iklim

Dampak perubahan iklim dapat bermacam-macam, antara lain seperti yang telah disebutkan sebelumnya yaitu meningkatnya suhu air laut yang dapat mengakibatkan matinya atau berkurangnya spesies laut tertentu yang tidak tahan terhadap peningkatan suhu air. Dampak lainnya adalah melelehnya es di kutub yang mengakibatkan matinya beberapa binatang yang harus hidup di tempat dingin, dan meluapnya air laut yang tidak bisa menampung lelehan es tersebut. Luapan air laut bisa menimbulkan banjir, bahkan dapat menenggelamkan pulau-pulau kecil. Perubahan iklim di Indonesia juga akan berdampak cukup besar, antara lain terhadap produksi bahan pangan, seperti jagung dan padi, yang biasanya akan terpengaruh perubahan curah hujan dan

---

7. World Development Report, Ibid
8. EA Statistic 2012 edition. P 8.
9. FAO, LIVESTOCK'S LONG SHADOW environmental issues and options , 2006

musim kemarau. Perubahan iklim juga akan berpengaruh terhadap produksi bahan pangan dari sektor kelautan (ikan maupun hasil laut lainnya), yang diperkirakan akan mengalami penurunan yang sangat besar dengan adanya perubahan pada pola arus, temperatur/suhu, tinggi muka laut, umbalan, dan sebagainya.

Indonesia bahkan berada pada peringkat 9 dari 10 negara paling rentan dari ancaman terhadap keamanan pangan akibat dampak perubahan iklim pada sektor perikanan.[10] Akibat perubahan iklim dan pengasaman laut (*ocean acidification*) pada ketersediaan makanan hasil laut, Indonesia berada pada peringkat 23 dari 50 negara paling rentan berdasarkan kajian yang sama.

Perubahan iklim juga berdampak pada kesehatan. Penduduk yang tinggal di daerah kumuh dengan adaptasi yang rendah, akan semakin rentan terhadap beberapa penyakit seperti diare, gizi buruk, dan ISPA. Selain itu, perlu diwaspadai beberapa penyakit yang ditularkan melalui serangga dan hewan. Perubahan iklim dan pemanasan global juga memicu meningkatnya kasus penyakit tropis seperti malaria dan demam berdarah. Faktor iklim berpengaruh terhadap risiko penularan penyakit tular vektor seperti demam berdarah dengue (DBD) dan malaria. Semakin tinggi curah hujan, kasus DBD akan meningkat, karena suhu berhubungan negatif dengan kasus DBD. Oleh sebab itu, peningkatan suhu udara per minggu akan menurunkan kasus DBD. Demikian pula dengan penderita alergi dan asma. Dengan adanya pergantian hujan dan panas yang tiba-tiba, akan meningkatkan frekuensi kambuhnya penyakit ini. Untuk beberapa daerah yang terlanda banjir atau terkena imbas luapan air laut, juga akan timbul berbagai masalah kesehatan seperti penyakit kulit, diare, ISPA dan kekurangan gizi.

Dengan adanya berbagai masalah kesehatan, maka sistem pelayanan kesehatan akan menemui berbagai macam tantangan yang rumit seperti naiknya biaya pelayanan kesehatan, komunitas yang mengalami penuaan dini dan berbagai tantangan lainnya, sehingga strategi pencegahan yang efektif sangat dibutuhkan.[11]

4. Peranan Hutan dalam Pengurangan Emisi

Hutan secara umum berfungsi sebagai penyerap CO_2. dengan demikian, deforestasi dan degradasi hutan akan melepas karbon yang tersimpan dalam pohon atau lahan gambut. Diperkirakan, jumlah emisinya mencapai

10. Huelsenbeck, Oceana, 2012
11. Badan Litbang Kesehatan "Bermain" dengan Perubahan Iklim" humas , 04/22/2013 http://www.litbang.depkes.go.id/node/200

antara 17-20 persen total emisi gas rumah kaca dunia. Hal ini lebih besar daripada emisi sektor transportasi global. Hal ini akan mempengaruhi perputaran iklim, karena panas yang diserap awan tidak akan menurunkan hujan. Sebaliknya, penyerapan air laut yang meluap akan menimbulkan hujan. Secara umum, hutan yang sehat akan menyerap karbondioksida dari atmosfer untuk membantu proses fotosintesis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lebih dari 15 persen dari 32 miliar ton karbondioksida yang dihasilkan setiap tahun oleh kegiatan manusia diserap oleh hutan. Dengan demikian rusaknya hutan akan memberikan dua kerugian, yaitu gas CO_2 akan terlepas dari pohon yang ditebang, dan bila ada karbondioksida yang terlepas dari kegiatan manusia, tidak bisa lagi diserap oleh hutan.

Indonesia merupakan negara ketiga yang mempunyai hutan tropis terluas di dunia setelah Negara Congo dan Brasil. Berdasarkan catatan Bank Dunia, Indonesia memiliki hutan dengan keanekaragaman hayati yang begitu tinggi. Dilihat dari keanekaragaman hayati dunia, maka Indonesia memiliki 17 persen dari spesies burung, 16 persen reptil dan hewan amfibi, 12 persen mamalia dan 10 persen tumbuhan.

Hutan Indonesia menutupi antara 86 – 93 juta hektar, atau hampir setengah total wilayah darat Indonesia. Menurut data terakhir Kementerian Kehutanan, Indonesia kehilangan 1,18 juta hektar hutan setiap tahunnya, baik karena penebangan hutan untuk industri maupun perubahan lahan. Deforestasi dan perubahan tata guna lahan, termasuk lahan gambut, menghasilkan sekitar 60 persen total emisi Indonesia. Maka, peran hutan menjadi penting dalam kebijakan perubahan iklim di Indonesia.

Data Kementerian Kehutanan melaporkan angka deforestasi rata-rata tahunan periode 2006-2009 mencapai 0,83 juta ha per tahun. Deforestasi terbesar terjadi di dalam kawasan hutan mencapai 73,4% sedangkan di luar kawasan hutan, sebesar 26,6%. Sementara lahan kritis, dilaporkan seluas 27,2 juta ha pada tahun 2011 mengalami penurunan yang signifikan dibandingkan dengan tahun 2006 yaitu seluas 30,1 juta ha.[12]

5. Pengaturan-Perubahan Iklim

Konvensi Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC)* ditandatangani pada tahun 1992 pada saat berlangsungnya pertemuan PBB tentang Lingkungan Hidup yang dikenal

12. Arief Yuwono, MA, Deputi MENLH Bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim, Kementerian Lingkungan Hidup, presentasi pada pertemuan nasional Sosialisasi Program Menuju Indonesia Hijau (MIH) 26 April 2013

dengan *Earth Summit*. Konvensi ini mulai berlaku pada 21 Maret 1994 dan 195 negara yang telah meratifikasi konvensi tersebut menjadi peserta atau *parties of the Convention*.[13] Setiap tahunnya diadakan pertemuan bagi para peserta (COP) untuk membahas pelaksanaan dan perkembangan tentang perubahan iklim. Salah satu tujuan dari konvensi ini adalah:

> *to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.* (Article 2)

Tujuan utama konvensi adalah untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada suatu level yang dapat mencegah bahaya emisi terhadap sistem iklim. Level tersebut harus distabilkan dan dijaga pada tingkat tertentu yang memadai agar ekosistem dapat secara alamiah beradaptasi terhadap perubahan iklim, untuk memastikan produksi makanan tidak terancam dan memberi jalan bagi pembangunan ekonomi dalam cara yang berkelanjutan. Dengan demikian, setiap negara peserta konvensi mempunyai kewajiban untuk menjaga agar perubahan iklim tidak merugikan, baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang (Article 3 ayat (1)). Beberapa prinsip dalam hukum lingkungan seperti precautionary principle atau prinsip kehati-hatian juga harus diterapkan oleh negara peserta.

> *The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change, and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost.(Article 3:3)*

Negara harus menerapkan prinsip kehati-hatian atau *precautionary principle* atau dengan meminimalisir akibat dari perubahan iklim, negara tidak dapat berdalih kurangnya pengetahuan tentang itu untuk menunda atau tidak melakukan pencegahan dan penanggulangan terjadinya kerusakan lingkungan akibat perubahan iklim.

---

13. http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php diakses tanggal 26 Januari 2013

Konvensi ini kemudian pada tahun 1997 dilengkapi dengan Protokol Kyoto yang mulai berlaku pada tahun 2005. Article 3 (1) dari Protokol ini menyebutkan bahwa :

> *The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 percent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012.*

Aturan ini menyebutkan bahwa setiap negara peserta baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, untuk memastikan bahwa jumlah buangan emisi mereka tidak melebihi daftar yang ada dalam Annex A mereka harus mengurangi emisi dari berbagai gas seperti gas rumah kaca dan antropogenic carbon dioksida, paling tidak 5% di bawah tahun 1990, dalam masa komitmen yaitu tahun 2008 sampai dengan tahun 2012. Dengan demikian sebetulnya untuk saat ini protokol tersebut tidak dapat digunakan lagi dan harus ada komitmen baru dari negara-negara.

Lebih lanjut disebutkan pula bahwa:

> *The Kyoto Protocol legally binds developed countries to emission reduction targets. The Protocol's first commitment period started in 2008 and ended in 2012. The second commitment period began on 1 January 2013 and will end in 2020.*[14]

Protokol Kyoto ini mengikat negara-negara berkembang untuk mengurangi emisi, dan komitmen kedua dari pengurangan target ini akan mulai berlaku pada 1 Januari 2013 dan akan berakhir pada akhir tahun 2020.

6. Pengaturan di Indonesia

1. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)

Aturan ini merupakan perbaikan dari dua aturan sebelumnya, yaitu UU Nomor 4 tahun 1982 dan UU Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam Pasal 13 disebutkan tentang pengendalian pencemaran lingkungan sbb:

14. Ibid

a. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.
b. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
   1. Pencegahan
   2. Penanggulangan dan
   3. Pemulihan.
c. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan,peran dan tanggung jawab masing-masing.

Dengan demikian dalam kaitannya dengan perubahan iklim juga harus dilakukan pencegahan dan pengendalian baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan izin untuk melakukan beberapa kegiatan, namun Menteri Lingkungan Hidup dapat mengawasi kegiatan tersebut, hal ini tercantum dalam Pasal 73 yang berbunyi sbb:

> Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Penegakan hukum lingkungan perlu dilakukan, dan dalam Undang-Undang ini juga diatur tentang sanksi bagi perusak lingkungan meliputi sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Sanksi administratif dapat berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan.[15]

Sedangkan untuk sanksi perdata terdapat dalam Pasal 87 yang menyebutkan bahwa:

a. Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

15. Pasal 76 UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

b. Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, pengubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha
c. yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut.
d. Pengadilan dapat menerapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan. Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundangan.

Namun sampai saat ini, belum ada aturan tentang teknis pembayaran dan besarnya uang paksa. Selanjutnya disebutkan pula, bahwa untuk kegiatan yang menimbulkan ancaman besar atau serius terhadap lingkungan dapat dikenakan asas *strict liability.*

Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.[16]

Dengan adanya pasal ini, maka pencemar yang pencemarannya akan menimbulkan kerusakan serius harus segera mengatasi pencemaran yang terjadi dan melakukan pemulihan lingkungan. Sebagai contoh adalah pencemaran laut yang terjadi karena tumpahnya minyak, harus segera ditanggulangi, karena bila tidak akan menimbulkan kerusakan yang lebih parah dan meluas.

Sedangkan sanksi pidana merupakan ultimatum remedium atau yang terakhir dilakukan. Sanksi pidana ini diatur dalam Pasal 97 sampai dengan Pasal 120. Untuk pencemaran yang dilakukan oleh korporasi, maka pimpinan atau direktur dapat dikenakan sanksi pidana untuk kejahatan lingkungan yang dilakukan oleh korporasinya.

2. Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca

Dokumen rencana kerja Rencana Aksi Nasional (RAN) dari Gas Rumah Kaca (GRK), mengatur implementasi RAN GRK termasuk tindak lanjut yang perlu dilakukan di daerah. Perpres ini ditetapkan sebagai salah satu langkah untuk mewujudkan komitmen Pemerintah Indonesia dalam penurunan emisi sebesar 26% (secara swadaya) atau 41% (dengan dukungan internasional) pada tahun 2020.

16. Pasal 88 UUPPLH tentang Tanggung Jawab Mutlak

Peraturan Presiden ini dilengkapi dengan lampiran, di mana dalam lampiran tersebut dijelaskan tentang kegiatan inti dan kegiatan pendukung untuk mendukung upaya penurunan emisi Gas Rumah Kaca. Kegiatan Inti dan Pendukung tersebut mencakup bidang:

a. Bidang Pertanian (6 Rencana Aksi Inti, 4 Rencana Aksi Pendukung)
b. Bidang Kehutanan dan Lahan Gambut (13 Rencana Aksi Inti, 17 Rencana Aksi Pendukung)
c. Bidang Energi dan Transportasi (26 Rencana Aksi Inti, 17 Rencana Aksi Pendukung)
d. Bidang Industri (3 Rencana Aksi Inti, 9 Rencana Aksi Pendukung)
e. Bidang Pengelolaan Limbah (2 Rencana Aksi Inti, 4 Rencana Aksi Pendukung)

RAN-GRK merupakan pedoman nasional untuk penurunan emisi yang akan dilakukan bersama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, swasta/pelaku usaha dan masyarakat.

Sehubungan dengan pelaksanaan RAN-GRK tersebut, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota akan sangat berperan dalam penurunan emisi GRK di daerah. Dalam Peraturan Presiden ini disebutkan pula bahwa Gubernur harus menyusun Rencana Aksi Daerah untuk Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK) dalam rangka menurunkan emisi GRK di masing-masing wilayah provinsi.

7. Perubahan iklim, Masalah Kehutanan dan REDD +

Masalah kehutanan merupakan bagian penting dari perubahan iklim, karena CO_2 dapat terserap oleh tanaman atau pohon-pohon yang ada di hutan. Untuk itu sangatlah penting untuk menjaga agar tidak terjadi deforestasi dan degradasi hutan. Pengertian deforestasi adalah penebangan tutupan hutan dan konversi lahan secara permanen untuk berbagai manfaat lainnya, atau dengan kata lain deforestasi adalah pengrusakan hutan atau penghilangan hutan. Beberapa penyebab deforestasi adalah penebangan hutan secara liar (*Illegal Logging*) dan kebakaran hutan. Sedangkan pengertian degradasi hutan adalah suatu penurunan kerapatan pohon dan/atau meningkatnya kerusakan terhadap hutan yang menyebabkan hilangnya hasil-hasil hutan dan berbagai layanan ekologi yang berasal dari hutan. FAO mendefinisikan degradasi sebagai perubahan dalam hutan berdasarkan kelasnya (misalnya, dari hutan tertutup menjadi hutan terbuka) yang umumnya berpengaruh negatif

terhadap tegakan atau lokasi dan khususnya, kemampuan produksinya lebih rendah. Penyebab-penyebab umum degradasi hutan mencakup tebang pilih, pengumpulan kayu bakar, pembangunan jalan dan budidaya pertanian.[17] Berdasarkan data dan hasil analisis Kementerian Kehutanan, pada periode 1985-1997 telah terjadi laju deforestasi di Indonesia seluas 1,8 juta ha/tahun, lalu meningkat pada periode 1997-2000 sebesar 2,8 juta ha/tahun dan menurun kembali pada periode 2000-2005 sebesar 1,08 juta ha/tahun.[18]

Sumbangan emisi GRK dari bidang berbasis lahan (dari kegiatan perubahan tata guna lahan dan kehutanan-LUCF, termasuk lahan gambut dan pertanian), adalah sekitar 67% dari emisi total nasional. Persentase tersebut merupakan yang terbesar jika dibandingkan dengan bidang lain.[19] Sedangkan sumber lain menyebutkan bahwa emisi dari degradasi hutan mencapai 5,3 miliar ton karbon per tahun akibat perubahan tata guna lahan dan kerusakan hutan (salah satunya akibat dari kebakaran hutan). Sedangkan emisi bersumber dari deforestasi dapat diekuivalen dengan emisi sekitar 600 juta mobil, 400 juta sepeda motor serta ratusan ribu pesawat terbang dan kapal laut.[20] Deforestasi dan degradasi hutan adalah penyebab kedua yang mengakibatkan pemanasan global. Jumlahnya sekitar 20 persen dari emisi gas rumah kaca, dan lebih dari sepertiga emisi ini dari negara-negara berkembang.[21] Saat ini tidak ada aturan internasional yang mengatur tentang pengurangan emisi dan bagaimana bentuk pembayaran karbon. Dalam Konvensi Kerangka Kerja PBB mengenai Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change*/UNFCCC) juga tidak diatur tentang pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi dalam bentuk pembayaran karbon. Namun, negara peserta UNFCCC telah mendiskusikan kemungkinan menciptakan instrumen lain. Tujuan UNFCCC adalah "untuk menstabilkan konsentrasi atmosfer emisi gas rumah kaca di tingkat yang dapat mencegah penyebab tindakan manusia yang mengarah ke 'gangguan berbahaya' dengan sistem iklim global". Kemudian, dibentuklah REDD, dan dengan dimasukkannya insentif positif untuk REDD di rezim iklim internasional, akan memberikan kesempatan bagi negara-negara berkembang untuk berpartisipasi dalam upaya global

---

17. Kawasan Hutan. Badan Planologi Kehutanan. Departemen Kehutanan. Jakarta, 2005
18. Laporan Kementrian Kehutanan, 2011
19. Pedoman Pelaksanaan Rencana Aksi Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca, Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPENAS, 2011, hlm 45
20. Lihat Agus Purnomo, Menjaga Hutan Kita: Pro-Kontra Kebijakan Moratorium Hutan dan Gambut Jakarta Kepustakaan Populer Gramedia, 2012, hlm 4
21. Forest Climate Center, Kebijakan UNFCCC Untuk Emisi Hutan, http://forestclimatecenter.org/guidance.php, 5 September 2013

terhadap mitigasi perubahan iklim sementara mendorong pembangunan ekonomi berkelanjutan. REDD ini dicetuskan dalam pertemuan UNFCCC di Bali tahun 2007. Negara-negara sepakat untuk mengurangi emisi khususnya dari bidang kehutanan. REDD dimaksudkan sebagai tindak lanjut dari Protokol Kyoto, dan Bali *roadmap* untuk tindakan mitigasi iklim di sektor kehutanan. Bali *Road Map* ini dilengkapi dengan *Action Plan* yang antara lain mengakui pentingnya hutan dalam mengatasi perubahan iklim dan besarnya potensi yang terkandung dalam REDD. Inisiatif REDD dalam mitigasi perubahan iklim dapat memberikan berbagai macam manfaat dan keuntungan lain yang menyertainya. REDD ini diharapkan dapat mendorong semua negara maju untuk mendukung negara berkembang dalam mereduksi emisi dari deforestasi dan degradasi, melakukan pengawasan dan pelaporan, serta memenuhi kebutuhan pengembangan institusi. Dukungan ini akan diberikan dalam bentuk *capacity building*, bantuan teknis dan transfer teknologi.

Dapat dikatakan bahwa Program REDD (*Reduce Emissions from Deforestation and forest Degradation)* ini diinisiasi berdasarkan data tentang degradasi hutan dan deforestasi yang menyumbang seperlima jumlah emisi karbon di dunia ini.[22] REDD pada awalnya merupakan serangkaian aksi dan pendekatan untuk mengurangi emisi dari berbagai kegiatan di wilayah hutan. Untuk itu, pemerintah Indonesia kemudian membuat rencana strategi untuk REDD+ (*Reduce Dmissions from Deforestation and forest Degradation+ Conservation*) serta membuat rencana aksi atau *action plan* yang disebut *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (Aksi Mitigasi yang Layak secara Nasional) yang disingkat NAMAs.

Secara umum dapat dikatakan bahwa REDD merupakan upaya dalam membantu negara-negara (terutama negara yang mempunyai hutan tropis) untuk menjaga hutannya. Program REDD ini pada dasarnya merupakan program untuk memberikan kompensasi kepada negara berkembang agar dapat mengurangi emisi karbon dari sektor kehutanan. Lebih lanjut, dalam *Bali Road Map* antara lain dinyatakan bahwa:

> *"Enhanced national/international action on mitigation of climate change, including, inter alia, consideration of:*
>
> > *(iii) Policy approaches and positive incentives on issues* ***relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries****; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries";*[23]

22. Ibid, hlm 3.
23. Bali Road Map paragraf 1 butir b (iii), Lihat juga Report of the COP 13 th session Bali 3-5 Desember 2007

REDD akan fokus pada perubahan cakupan hutan dan kaitannya dengan emisi gas rumah kaca, dan metode pengurangan emisi dari deforestasi, serta penurunan fungsi hutan. Peranan konservasi dan manajemen berkelanjutan dari hutan terkait persediaan karbon di negara sedang berkembang. Deforestasi dianggap merupakan komponen penting dalam perubahan iklim sampai tahun 2012.

Menurut *Green* Peace REDD adalah sebuah mekanisme untuk mengurangi emisi GRK dengan cara memberikan kompensasi kepada pihak pihak yang melakukan pencegahan deforestasi dan degradasi hutan. [24]

Cara kerja REDD adalah dengan cara sbb :

Pengurangan emisi atau deforestasi yang dihindari diperhitungkan sebagai kredit. Jumlah kredit karbon yang diperoleh dalam waktu tertentu dapat dijual di pasar karbon. Sebagai alternatif, kredit yang diperoleh dapat diserahkan ke lembaga pendanaan yang dibentuk untuk menyediakan kompensasi finansial bagi negara negara peserta yang melakukan konservasi hutannya. Skema REDD memperbolehkan konservasi hutan untuk berkompetisi secara ekonomis dengan berbagai kegiatan ekonomi lainnya yang memicu deforestasi. Namun demikian, sampai saat ini masih diperdebatkan tentang cara penghitungan karbon dan pembayaran yang dilakukan, apakah berupa bantuan teknis, *capacity building* atau bentuk lainnya.

Selanjutnya pada pertemuan UNFCCC di Cancun Mexico tahun 2010, disepakati untuk memperluas ruang lingkup REDD dan ditambahkan dengan konservasi sehingga menjadi REDD+. Secara umum, konsep REDD+ adalah berbagai tindakan yang mencakup tindakan lokal, nasional dan global yang bertujuan untuk menurunkan emisi karbon akibat deforestasi dan degradasi hutan. Tanda plus (+) memiliki arti meningkatkan cadangan karbon hutan, atau regenerasi dan rehabilitasi hutan, serta penyerapan karbon, yaitu menyerap karbon dari atmosfer untuk disimpan dalam bentuk biomassa karbon hutan.

Pemikiran utama REDD+ adalah menciptakan suatu sistem pembayaran multitingkat (global-nasional-lokal) untuk jasa lingkungan yang akan mengurangi emisi dan meningkatkan cadangan karbon hutan. Masyarakat internasional mencapai kelestarian hutan dengan membayar para pemilik dan pengguna hutan melalui pemerintah nasional atau secara langsung untuk mengurangi penebangan pohon dan mengelola hutan mereka secara lebih baik.

---

24 http://www.greenpeace.org/seasia/id/campaign Apa itu REDD, 30 Agustus 2013

Ada lima kegiatan yang diharapkan dapat dilakukan negara-negara untuk mengurangi emisi yaitu:

1. Pengurangan emisi dari deforestasi
2. Pengurangan emisi dari degradasi hutan
3. Konservasi penyimpanan karbon
4. Pengelolaan hutan secara berkelanjutan, dan
5. Peningkatan penyimpanan karbon.[25] Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa untuk negara berkembang diharapkan dapat melakukan beberapa hal berikut:
   a. *a national strategy or action plan*
   b. *a national forest reference emission level and/ or forest reference level, or it maybe a combination of them*
   c. *a system of forest monitoring that is robust and transparent for the activities of par. 70 (include monitoring and reporting the displacement of remissions)*
   d. *a system for providing information on how safeguards are being addressed and respected throughout the implementation of the activities in par. 70 while respecting the sovereignty of the country*

Dari ketentuan tersebut, diharapkan negara berkembang dapat membuat rencana strategi, termasuk pengurungan level dari emisi terkait hutan serta pengawasan dan pelaporan. Indonesia sendiri telah berusaha untuk menangani masalah pemanasan global dan perubahan iklim, antara lain dengan dibentuknya Dewan Perubahan Iklim Indonesia. Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) dibentuk tahun 2008 berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 46 (Perpres 46/2008). DNPI diberikan mandat oleh Presiden untuk membantu mengkoordinasikan, mensinergikan, dan memfasilitasi penyelesaian masalah perubahan iklim di tingkat nasional. Selain itu mandat penting lainnya adalah untuk mengkoordinasikan peran dan posisi indonesia dalam perundingan internasional mengenai perubahan iklim. Dengan disepakatinya program REDD, maka Indonesia juga telah menerapkan program REDD ini dengan dikeluarkannya PerPres Nomor 61 tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca. Selain itu telah dibentuk pula Satuan Tugas (Satgas) REDD.

Beberapa alasan mengapa Indonesia melaksanakan REDD adalah :

- Memenuhi tanggung jawab Indonesia sebagai negara peserta UNFCCC dan komunitas internasional (PBB)

25. 16th session of COP Cancun, Mexico 2010

- Kewajiban seluruh komponen bangsa Indonesia untuk kepentingan nasional, terlepas ada tidaknya mekanisme internasional yang mendorong atau memaksa Indonesia untuk melakukannya
- Adanya kerusakan hutan di Indonesia yang dapat dikurangi dengan skema REDD
- Dapat mendukung upaya indonesia dalam mencapai tujuan reformasi di sektor kehutanan yang telah/sedang dilakukan

Pemerintah Indonesia telah melakukan langkah-langkah untuk melaksanakan REDD+, termasuk bekerja sama dengan sejumlah mitra dalam berbagai bidang dan dengan berbagai lembaga. Salah satu mitra tersebut ialah Pemerintah Norwegia, dengan penandatanganan Surat Pernyataan Minat (*letter of Intent—LoI*) untuk mengembangkan kegiatan percontohan, Rencana Aksi Nasional tentang Gas Rumah Kaca dan Strategi nasional REDD+.

Selanjutnya untuk pembahasan mengenai REDD+ di Indonesia akan dipaparkan dalam beberapa tulisan yang juga berisi tentang pelaksanaannya di beberapa daerah di Indonesia.

8. Penutup

Dari apa yang telah diuraikan, maka Indonesia sebagai negara sedang berkembang harus ikut serta berpartisipasi dalam pengurangan emisi gas rumah kaca, salah satu caranya adalah dengan menjaga atau melindungi hutan agar tidak terjadi deforestasi dan penurunan fungsi hutan. Salah satu cara untuk menanggulangi masalah perubahan iklim adalah dengan menjaga hutan. REDD+ merupakan salah satu program yang dicanangkan untuk mengurangi *deforestration and forest degradation*. Indonesia sebagai salah satu negara sedang berkembang yang juga memiliki hutan yang cukup luas, diharapkan mampu untuk mengurangi level emisi melalui REDD+ termasuk konservasi hutan sesuai dengan aturan yang ada baik nasional maupun internasional.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Purnomo, *Menjaga Hutan Kita: Pro-Kontra Kebijakan Moratorium Hutan dan Gambut*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012

Arief Yuwono, MA,Deputi MENLH Bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim, Kementerian LIngkungan Hidup, Presentasi pada Pertemuan Nasional Sosialisasi Program Menuju Indonesia Hijau (MIH) 26 April 2013.

Departemen Kehutanan, *Kawasan Hutan*, Badan Planologi Kehutanan, Jakarta, 2005

Food and Agriculture Organization, FAO, LIVESTOCK'S LONG SHADOW environmental issues and options, 2006

IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Synthethis Report, (Causes of Change)

Kementerian Kehutanan, Laporan Tahunan Kehutanan, 2011

Kementerian Kehutanan, RENCANA STRATEGIS (RENSTRA) KEMENTERIAN KEHUTANAN TAHUN 2010-2014

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Pedoman Pelaksanaan Rencana Aksi Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca, BAPENAS, 2011

World Development Report, *Pembangunan dan Perubahan Iklim*, Jakarta: Salemba empat, 2010

Global Climate Change Indicators, National Oceanic and Atmospheric Administration National ClimaticData Center http://www.ncdc.noaa.gov/indicators/ Diakses 15 Februari 2013

http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php diakses 26 Januari 2013

www.komunitaspedulibumi.wordpress.com/2011/12/19 diakses 3 Februari 2013

Climate Change, International Energy Agency http://www.iea.org/topics/climatechange/_diakses 10 Februari 2013

Badan Litbang Kesehatan "Bermain" dengan Perubahan Iklim" humas, 04/22/2013 http://www.litbang.depkes.go.id/node/200

http://www.greenpeace.org/seasia/id/campaign Apa itu REDD, 30 agustus 2013

Forest Climate Center, Kebijakan UNFCCC Untuk Emisi Hutan, http://forestclimatecenter.org/guidance.php, 5 September 2013

UNFCCC-Konvensi Perubahan Iklim 1992

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca

Bali Road Map 2007

UNFCCC-COP 2007

UNFCCC-COP 2010

BAB III
INSTRUMEN PENDANAAN REDD+: LANGKAH INDONESIA SELANJUTNYA?

Gita Syahrani, S.H, LL.M
Satgas REDD+ UKP4

1. Latar Belakang

REDD+ (Reduksi Emisi dari Deforestasi dan Degradasi hutan dan Lahan Gambut Plus) merupakan mekanisme insentif ekonomi yang diberikan kepada negara berkembang untuk mendorong pengelolaan hutan berkelanjutan dalam rangka pengurangan emisi karbon[1]. Secara spesifik, mekanisme REDD+ berupaya mendorong penurunan emisi melalui penurunan deforestasi dan degradasi hutan. Pelaksanaan yang efektif dari mekanisme REDD+ memiliki potensi untuk juga memberikan dampak positif terhadap keanekaragaman hayati, pembangunan berkelanjutan serta pengurangan kemiskinan dan penguatan hak-hak masyarakat adat[2].

Mekanisme REDD+ mulai berkembang dalam proses negosiasi *United Nations Framework Convention on Climate Change* ("**UNFCCC**"). Pada Konferensi Para Pihak (*Conference of Parties* - "**COP**") sesi ke-13 tahun 2007 di Bali, mekanisme REDD mulai didiskusikan secara formal. Kemudian pada COP sesi ke-15 tahun 2010 di Copenhagen, para pihak menegaskan keinginan untuk mengintegrasi konservasi hutan dalam REDD dan akhirnya menghasilkan REDD+[3]. Puncak diskusi terjadi pada COP sesi ke-16 tahun 2011 di Cancun, di mana para pihak UNFCCC menyetujui lima kegiatan pokok REDD+ yang mencakup[4]:

- Penurunan emisi dari deforestasi
- Penurunan emisi dari degradasi hutan

---

1. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia. 2012. Strategi Nasional REDD+. September. [report] Jakarta: Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, hal. 8 - 28.
2 Kementerian Lingkungan Hidup. Indonesia Second National Communication under the UNFCCC. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup, 2010. hal. V-21.
3 Angelsen, Arild and S Atmadja.Melangkah Maju dengan REDD+: Isu, Pilihan dan Implikasi. Eds. Bogor: CIFOR, 2010. hal.11.
4 Keputusan 1/CP.16 The Cancun Agreements - Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Conference of Parties, UNFCCC, Cancun. Bonn: UNFCCC, 2010. hal. 12, para. 70.

- Konservasi keanekaragaman hayati
- Pengelolaan hutan yang berkelanjutan (lestari) dan
- Peningkatan stok karbon hutan.

Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen nyata dalam perubahan iklim sejak tahun 2009 pada saat Presiden SBY mengemukakan target penurunan emisi gas rumah kaca Indonesia sebesar 26 persen dengan upaya sendiri atau hingga 41 persen dengan dukungan sumber daya dari pihak lain dari level 'bisnis seperti biasa' (*business as usual*) pada tahun 2020[5].

Komitmen nyata selanjutnya dari Indonesia ditunjukkan melalui penyusunan Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca ("**RAN-GRK**") yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011[6]. RAN-GRK menggunakan proyeksi-proyeksi hasil Komunikasi Nasional Kedua Indonesia yang memperlihatkan bahwa emisi bisnis seperti biasa ("BAU") akan mencapai 2950m tCO2e pada tahun 2020. Berdasarkan perhitungan tersebut maka Indonesia harus menurunkan emisi sebesar 767m tCO2e pada tahun 2020 untuk dapat mencapai target 26%. Tentu perlu diingat juga bahwa RAN-GRK juga mencantumkan komitmen untuk menurunkan emisi sebesar 15% lagi di bawah BAU (sehingga totalnya 41%) jika dana hibah internasional yang tersedia memadai. RAN-GRK menyimpulkan bahwa sektor kehutanan dan lahan gambut merupakan salah satu sektor prioritas dalam upaya penurunan emisi sesuai target Indonesia dengan target penurunan emisi sebesar 672m tCO2e[7].

Dengan posisi prioritas sektor kehutanan dan lahan gambut bagi Indonesia, skema REDD+ berpeluang besar untuk mendukung upaya penurunan emisi dengan menurunkan tingkat deforestasi dan degradasi hutan secara signifikan. Dalam upaya pelaksanaannya, Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai langkah termasuk kerja sama dengan sejumlah mitra. Salah satu kemitraan yang telah dibangun adalah dengan Pemerintah Norwegia melalui penandatanganan sebuah surat niat (*Letter of Intent* – "**LOI**") pada tanggal 26 Mei 2010 yang menyatakan komitmen Pemerintah Norwegia untuk berkontribusi sampai dengan 1 miliar US$ kepada upaya Indonesia untuk menurunkan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, konservasi, peningkatan kandungan karbon hutan, serta pengelolaan hutan yang berkelanjutan melalui skema REDD+. Komitmen tersebut menunjukkan

---

5. Kementerian Lingkungan Hidup, Op.Cit. hal. xii
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca. Jakarta: Republik Indonesia, 2011.
7. Kementerian Lingkungan Hidup, Op.Cit. hal. xii

secara nyata adanya kontribusi internasional berupa pendanaan dalam pelaksanaan upaya penurunan emisi Indonesia[8].

Tulisan ini menarik fokus utama pada rancangan *Fund for REDD+ Indonesia* (FREDDI) sebagai instrumen pendanaan REDD+ di Indonesia yang disusun oleh Satuan Tugas REDD+ dan mencoba menganalisa langkah-langkah selanjutnya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dari perspektif kerangka hukum dan kebijakan untuk memastikan tersedianya sebuah instrumen pendanaan REDD+ kelas dunia yang mampu menyalurkan dukungan pendanaan REDD+ secara tepat sasaran. Bab 2 dari tulisan ini akan menjelaskan kemitraan Indonesia dan Norwegia yang menjadi titik tolak awal pembentukan FREDDI. Bab 3 akan difokuskan pada rancangan FREDDI sedangkan analisa dari kerangka hukum dan kebijakan yang tersedia untuk mendukung implementasi FREDDI akan disampaikan pada Bab 4. Bab 5 akan menyampaikan kesimpulan dari tulisan.

2. Kemitraan Indonesia dan Norwegia: Dukungan untuk REDD+

Komitmen kontribusi pendanaan Pemerintah Norwegia yang dituangkan dalam LOI sedikit banyak berperan dalam menghidupkan diskusi REDD+ di Indonesia. Untuk memastikan implementasi LOI, Pemerintah Indonesia membentuk suatu Satuan Tugas REDD+ melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 25/2011 tentang Satuan Tugas REDD+ yang terakhir kali diperpanjang hingga 30 Juni 2013 ("**Satgas REDD+**")[9]. Melalui kerja sama Satgas REDD+ dengan Kementerian/Lembaga terkait serta berbagai mitra, Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai langkah nyata dalam mempersiapkan pelaksanaan REDD+ di Indonesia termasuk 1) Penyusunan strategi nasional implementasi REDD+ di Indonesia, 2) Penyusunan strategi implementasi REDD+ di tingkat provinsi bekerja sama dengan pemerintah provinsi mitra, 3) Pembentukan Badan Pengelola REDD dan penunjukkan Kepala Badan Pengelola REDD+

8. Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation. Jakarta: 2010.
9. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+. Jakarta: Republik Indonesia, 2010 jo. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation (REDD+). Jakarta: Republik Indonesia, 2011 jo.Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2013 Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation (REDD+). Jakarta: Republik Indonesia, 2013. Print.

setingkat menteri, 4) Penundaan pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut (moratorium) yang diperpanjang hingga tahun 2015[10], 5) Fasilitasi dan penyusunan peta rujukan tunggal Indonesia yang mencakup standar, referensi peta, database dan geoportal (inisiatif *One Map*)[11] serta 6) Penyusunan rancangan unit pelaporan, pengukuran dan verifikasi penurunan emisi REDD+ (*Measurement, Reporting, Verification* – MRV) untuk mendukung pelaksanaan REDD+ di Indonesia serta instrumen pendanaan untuk mengelola dana REDD+ di Indonesia[12].

Strategi Nasional REDD+

Pada bulan September 2012, Satuan Tugas REDD+ meluncurkan suatu dokumen strategi nasional yang disusun untuk mencapai tujuan jangka panjang[13], yakni: 1) Menurunkan emisi GRK yang berasal dari penggunaan lahan dan perubahannya serta kehutanan (*Land Use, Land Use Change and Forestry/LULUCF),* 2) Meningkatkan simpanan karbon, 3) Meningkatkan kelestarian keanekaragaman hayati dan 4) Meningkatkan nilai dan keberlanjutan fungsi ekonomi hutan dan lahan ("**Stranas REDD+**"). Strategi pencapaian tujuan tersebut dituangkan dalam lima pilar strategis yang memilah-milah usulan program implementasi REDD+ di Indonesia, yaitu: a) Perangkat Kelembagaan dan Proses, b) Perangkat Hukum dan Peraturan, c) Program Strategis, d) Paradigma dan Budaya Kerja dan e) Partisipasi Masyarakat. Stranas REDD+ kemudian dituangkan dalam strategi dan rencana aksi masing-masing provinsi mitra untuk menunjukkan proyek/program/aktivitas yang menjadi prioritas provinsi tersebut ("**SRAP/STRADA**")

Badan Pengelola REDD+

Selanjutnya pada Bulan September 2013 diundangkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2013 tentang Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestrasi, Degradasi Hutan dan Lahan Gambut

---

10. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Jakarta: Republik Indonesia, 2011. Lihat juga: Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Jakarta: Republik Indonesia, 2013.
11. Wahyudi, Leo. "Indonesian REDD+ Task Force - President Extends Inpres No. 6/2013 on Moratorium."Satgasreddplus.org, 2014. Web. 6 Jan 2014. <http://www.satgasreddplus.org/en/activity/activity-locations/riau/item/65-president-extends-inpres-no-6-2013-on-moratorium>.
12. Supra, No. 8
13. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Op.Cit.hal. 11-12

("**Perpres 62/2013**")[14]. Perpres 62/2013 tersebut membentuk Badan Pengelola REDD+ yang ditujukan untuk memastikan implementasi REDD+ di Indonesia. Kepala Badan Pengelola REDD+ bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden Republik Indonesia dan mempunyai tugas untuk membantu Presiden dalam melaksanakan tugas koordinasi, sinkronisasi, perencanaan, fasilitasi, pengelolaan, pemantauan, pengawasan serta pengendalian REDD+ di Indonesia. Untuk mendukung mandat yang diberikan oleh Perpres 62/2013, Badan Pengelola REDD+ akan membentuk 1) Instrumen Pendanaan REDD+ (FREDDI) dan 2) Mekanisme Pengukuran, Pelaporan dan Verifikasi (*Measurement, Reporting and Verification*/ MRV).

3. Rancangan Instrumen Pendanaan REDD+ Indonesia

PerPres 62/2013 mendefinisikan instrumen pendanaan REDD+ sebagai[15]:

> " Instrumen pengelolaan pendanaan yang dibentuk Kepala Badan Pengelola REDD+ untuk menjamin pengelolaan dana yang transparan, akuntabel dan efektif berdasarkan pedoman dan kerangka pengaman pendanaan REDD+ sesuai peraturan perundang-undangan".

Berdasarkan definisi tersebut, rancangan instrumen pendanaan REDD+ harus memenuhi beberapa kriteria mendasar yakni 1) Dibentuk oleh Kepala Badan REDD+, 2) Mekanisme pengelolaan dana transparan, akuntabel dan efektif serta 3) Dibentuk dan beroperasi sesuai peraturan perundang-undangan.

Peranan yang diharapkan dari instrumen pendanaan REDD+ di Indonesia sebelumnya juga telah diuraikan dalam Stranas REDD+ yang menggariskan bahwa instrumen pendanaan REDD+ harus dibentuk dan beroperasi untuk melaksanakan tujuan utama[16], yakni:

1. Mendukung pengembangan program/proyek/kegiatan REDD+ sesuai dengan potensi reduksi emisi dari pengelolaan lahan berhutan dan/ atau bergambut

---

14. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 Tentang Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca Dari Deforestasi, Degradasi Hutan dan Lahan Gambut. Jakarta: Republik Indonesia, 2013.
15. Ibid.
16. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Op. Cit.,hal 16

2. Menyediakan mekanisme penyaluran dana yang kredibel secara internasional bagi calon donor dan investor yang tertarik untuk mendorong dan/atau mendapatkan manfaat dari program/proyek/ kegiatan REDD+
3. Mendorong efisiensi pemanfaatan dana dan keadilan distribusi manfaat dari pengembangan program/proyek REDD+
4. Memastikan kepatuhan atas pelaksanaan ketiga unsur kerangka pengaman *(safeguards)* yaitu fidusia (*fiduciary* atau tanggung jawab keuangan), sosial dan lingkungan hidup

Definisi dan tujuan tersebut berkembang menjadi dasar rancangan FREDDI yang disusun oleh Satuan Tugas REDD+. Dalam merancang Instrumen Pendanaan REDD+, Indonesia memiliki kesempatan untuk menganalisa desain instrumen pendanaan yang sudah ada dan meninjau kesesuaian implementasi desain tersebut dengan definisi serta tujuan yang ingin dicapai oleh instrumen pendanaan REDD+. Berbagai model yang ada dapat menjadi contoh yang baik untuk dikembangkan lebih lanjut dan dapat memberikan pelajaran sesuai dengan konteks nasional Indonesia.

Model Instrumen Pendanaan Perubahan Iklim dan REDD+

Berbagai model instrumen pendanaan saat ini telah berkembang untuk kepentingan perubahan iklim. Beberapa negara bahkan telah menyusun mekanisme pendanaan khusus di bidang REDD dan REDD+. Berikut adalah beberapa contoh model instrumen pendanaan yang dapat menjadi perbandingan:[17]

Guyana REDD+ Investment (GRIF)

Serupa dengan latar belakang kemitraan Indonesia dan Norwegia untuk REDD+, Pemerintah Guyana dan Pemerintah Norwegia menandatangani Memorandum of Understanding (MOU) dan rancangan konsep bersama (*Joint Concept Note – "**JCN**")* pada tahun 2009. MOU dan JCN tersebut menyatakan bahwa kedua negara akan bekerja sama untuk menunjukkan bahwa REDD+ dapat digunakan sebagai mekanisme integrasi dan penyesuaian antara tujuan pembangunan negara dengan kepentingan penanggulangan perubahan iklim. Salah satu hasil dari kerja sama tersebut adalah pendirian Guyana REDD-Plus Investment Fund (GRIF).

17. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Tim Kerja Instrumen Pendanaan.FREDDI (Fund for REDD+ Indonesia) : Nota Konsep Instrumen Pendanaan REDD+ Indonesia. Jakarta: Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, 2013, hal. 32-37

GRIF dikembangkan sebagai instrumen pendanaan publik multikontributor[18] yang mendukung melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan rendah karbon sesuai Strategi Pembangunan Rendah Karbon dari Guyana (*Low Carbon Development Strategy of Guyana* – "**LCDS**"), termasuk kegiatan REDD+. Fungsi[19] utama GRIF adalah untuk 1) Menerima pembayaran berbasis kinerja untuk pelaksanaan jasa lingkungan kehutanan oleh Guyana dan 2) Menyalurkan pembayaran tersebut serta segala bentuk penghasilan investasi yang dihasilkan kepada proyek dan/atau aktivitas yang mendukung tercapainya LCDS dari Guyana (setelah dikurangi biaya administratif dari Pengelola Dana Amanat, Sekretariat dan Lembaga Partner sebagai organ GRIF). Berdasarkan MOU dan JCN, GRIF akan menerima dan menyalurkan pendanaan sampai dengan 250 juta US$ dari pemerintah Norwegia dalam bentuk pembayaran berbasis kinerja. Jumlah tersebut akan diberikan secara bertahap sebagai 'pembayaran' dari emisi yang berhasil diturunkan oleh Guyana sampai dengan tahun 2015.

Organ-organ utama GRIF[20] adalah sebagai berikut :

a. ***Steering Committee*** –*Steering Committee* ("**SC**") berfungsi sebagai badan pengawas dan pengambil keputusan tertinggi dari GRIF. Ketua dari SC berasal dari pemerintah Guyana dan anggotanya terdiri dari wakil pemerintahan dan pihak donor dan/atau investor dari GRIF. *Trustee* (pengelola dana – "**Trustee**"), *Partner Entities* (lembaga mitra – "**PE**"), komunitas sipil dan lembaga swasta terkait lainnya dapat diundang sebagai pengamat.

b. ***Trustee***–*Trustee* GRIF berfungsi untuk menerima dana dari donor dan/atau investor, mengelola dana dan menyalurkan dana dari GRIF atas nama pemerintah Guyana. Dana GRIF disalurkan kepada PE sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh SC. *International Development Association* (IDA) dari World Bank saat ini ditunjuk sebagai *Trustee* GRIF oleh pemerintah Guyana dan Norwegia.

---

18. Rajcoomar, Narendra. "Fact Sheet Guyana REDD+ Investment Fund." Guyanareddfund.org, 2014. Web. 6 Jan 2014. <http://www.guyanareddfund.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=116>
19. Gruning, Christine and Laura Susanne Shuford. Case Study: The Guyana REDD-plus Investment Fund (GRIF),. Frankfurt: Frankfurt School of Finance & Management, 2012, hal 15 - 18.
20. Rajcoomar, Narendra, Op.Cit.

c. ***Partner Entities***– PE berfungsi untuk memberikan dukungan operasional yang dapat menjamin: 1) Konsistensi dari pelaksanaan proyek atau aktivitas LCDS dan persetujuan yang diberikan SC, termasuk penggunaan dukungan dana yang telah diberikan, 2) Pelaksanaan dari kerangka pengaman fidusia **(***fiduciary safeguards***)** dan kebijakan & prosedur operasional yang memadai, dan 3) Penerapan kerangka hasil **(***results framework***)** sebagaimana disetujui oleh SC yang konsisten termasuk dalam pelaksanaan proyek. Dalam pelaksanaan penyaluran pendanaan, PE akan bekerja sama dengan lembaga pelaksana proyek **(***Implementing Entities* **– "IE")** karenanya PE yang dapat beroperasi harus disetujui oleh SC terlebih dahulu. Beberapa contoh dari lembaga PE yang telah disetujui adalah **:***Inter-American development Bank* **(IBD),** Bank Dunia dan anggota *UN Development Group***.**

d. ***Implementing Entities***– IE berfungsi untuk menerima dana dari PE dan bertanggung jawab untuk pelaksanaan proyek dan/atau aktivitas terkait sesuai persetujuan yang diberikan SC. Untuk itu, PE akan menandatangani perjanjian dengan IE. Pemerintah Guyana maupun pihak lain yang dianggap mampu oleh PE dapat menjadi IE.

e. **Sekretariat**– Sekretariat dibentuk oleh pemerintah Guyana dan Norwegia untuk memberikan dukungan administratif yangdibutuhkan oleh SC dalam keseluruhan pelaksanaan dari GRIF.

Amazon Fund[21]

Amazon Fund adalah bentuk instrumen pendanaan pertama yang didirikan pada tahun 2008 dengan tujuan untuk mendukung pelaksanaan konservasi hutan dan perlindungan lingkungan, termasuk melalui mekanisme REDD[22]. Fungsi utama dari Amazon Fund adalah untuk mengumpulkan donasi sebagai investasi tidak mengikat (*non-reimbursable investment*) dalam usaha-usaha untuk mencegah, memantau dan memerangi deforestasi, serta mempromosikan pelestarian dan penggunaan hutan berkelanjutan di kawasan Amazon.[23]

---

21. Amazon Fund. "Fundo Amazônia - Amazon Fund: Purposes & Management." Amazonfund.gov.br, 2014. Web. 14 Juni 2013.<http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/Fundo/>.
22. Ibid.
23. Amazon Fund. "Amazon Fund Executive Report 2012." Amazon Fund, 2014.

Beberapa donor pertama dari Amazon Fund adalah Pemerintah Brazil, Pemerintah Norwegia dengan komitmen pendanaan sampai dengan 1 juta US$, Pemerintah Jerman dengan kontribusi 27,696,000 US$ dan perusahaan Petrobas dengan kontribusi 7,929,444.23 US$.[24] Secara operasional, donor akan menyalurkan pendanaan melalui pengelola dana (*Managing Entity* – "**ME**") yang ditunjuk dan dapat memperoleh bukti penurunan emisi (*acknowledgement diploma*) atas hasil penurunan emisi yang dicapai di kawasan Amazon. Bukti penurunan emisi tersebut tidak dapat dipindahtangankan dan tidak menimbulkan hak apapun bagi donatur.[25]

Organ-organ utama dari Amazon Fund[26] adalah sebagai berikut:

a. **Managing Entity** – ME berfungsi untuk mengumpulkan dan mengelola dana, melakukan tindak lanjut dan pengawasan dari proyek dan aktivitas dan melakukan pelaporan secara berkelanjutan dan transparan. ME yang ditunjuk *Brazilian Development Bank* (BNDES)

b. ***Guidance Committee of the Amazon Fund* (COFA)** – COFA berfungsi untuk menerbitkan panduan dan kriteria alokasi pendanaan dan dukungan lainnya serta melakukan pengawasan terhadap hasil yang dicapai sesuai dengan panduan yang telah diterbitkan, tujuan Amazon Fund, kebijakan dalam Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon (PPCDAM) dan kebijakan dalam Sustainable Amazon Plan (SAP). COFA terdiri dari beberapa komponen yakni Pemerintah Federal, Pemerintah Nasional Brazil dan perwakilan masyarakat sipil. Masing-masing komponen memiliki hak suara. COFA merupakan salah satu organ pengambil keputusan dalam Amazon Fund

c. ***Technical Committee of the Amazon Fund* (CTFA)** – CTFA berfungsi untuk melakukan sertifikasi atas penurunan emisi karbon dari deforestasi sesuai dengan kalkulasi yang dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup Pemerintah Brazil. CTFA terdiri dari enam orang ahli yang ditunjuk oleh Kementerian Lingkungan Hidup untuk masa jabatan selama tiga tahun dan

---

Web. 10 Feb 2013. <http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Relatorio_Atividades/RAFA_printed_ing_2012.pdf>, hal. 9

24. Ibid, halaman 10
25. Ibid.
26. Amazon Fund, Op.Cit.

dapat diperpanjang untuk satu periode. CTFA merupakan organ pengambil keputusan lainnya dalam Amazon Fund.

Congo Basin Forest Fund (CBFF)

CBFF didirikan pada tahun 2008 untuk memberikan perlindungan pada hutan kawasan Congo Basin. Berdasarkan kerja sama antara Pemerintah Norwegia, Pemerintah Inggris, Bank Pembangunan Afrika (*African Development Bank Group* (AfDB) dan Komisi Sentral Hutan Afrika *(Central Africa Forests Commission* (COMIFAC), CBFF mendapatkan akses pendanaan awal sebesar 118 juta $.[27]

CBBF menitikberatkan pendanaan kepada proyek dan proyek yang sifatnya transformatif dan inovatif, dengan tujuan utama untuk menurunkan laju deforestasi dan kemiskinan di kawasan Congo Basin.[28] Beberapa area utama adalah sebagai berikut:[29]

a. Pengelolaan Hutan Lestari,
b. Pengembangan Ekonomi dan Mata Pencaharian,
c. Pengawasan, Penilaian dan Verifikasi,
d. Keuntungan dari rezim REDD Internasional dan Pembayaran Jasa Lingkungan (*Payment for Ecosystem Services – "**PES**"*).

Proposal untuk pendanaan dapat diajukan pada CBFF oleh pemerintah, organisasi masyarakat sipil yang terdaftar di kawasan Congo Basin, LSM yang berkedudukan di Afrika atau bekerja sama dengan institusi di Afrika, serta operator dan institusi kehutanan swasta[30].

---

27. African Development Bank. "Congo Basin Forest Fund - African Development Bank." Afdb.org, n.d. Web.13 Maret 2014.<http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/congo-basin-forest-fund/>. Lihat juga: African Development Bank. Framework Document for the Establishment of the Congo Basin Forest Fund (CBF). African Development Bank, 2008, hal. 3-4
28. African Development Bank. Framework Document for the Establishment of the Congo Basin Forest Fund (CBF). African Development Bank, 2008, hal. 4. Lihat juga: The Congo Basin Forest Fund (CBFF). "History and Mission | The Congo Basin Forest Fund (CBFF)." Cbf-fund.org, n.d. Web.13 Maret 2013.<http://www.cbf-fund.org/en/node/64>.
29. Ibid.
30. The Congo Basin Forest Fund (CBFF). "History and Mission | The Congo Basin Forest Fund (CBFF)." Cbf-fund.org, n.d. Web.13 Maret 2013.<http://www.cbf-fund.org/en/node/64>.

Organ utama CBFF terdiri dari[31]:

a. ***Governing Council,*** fungsi dari *Governing Council* (GC) adalah untuk memberikan strategi dan arahan, melakukan review dan pengawasan dalam implementasi CBFF serta menyetujui proposal.

   Secara umum, GC harus memiliki dua orang ketua dan lima orang anggota yang terdiri dari:

   - 1 orang manajer senior (tingkat VP) dari AfDB
   - 1 orang perwakilan dari donor (dirotasi)
   - 1 orang perwakilan dari masyarakat sipil (dirotasi)
   - Sekretaris Jendral dari Economic Community of Central African States (CEEAC)
   - Presiden COMIFAC

   GC juga memiliki empat anggota tanpa hak *voting*, yakni:

   - Sekretaris Eksekutif dari COMIFAC
   - Perwakilan dari United Nations Environment Programme (UNEP), yang juga mewakili UN REDD Programme
   - 1 orang perwakilan dari pemerintah Norwegia (jika tidak menjabat sebagai perwakilan donor)
   - 1 orang perwakilan dari pemerintah Inggris (jika tidak menjabat sebagai perwakilan donor) dan
   - 1 orang perwakilan dari *Congo Basin Forest Partnership* (CBFP).

b. **Sekretariat,** fungsi dari Sekretariat adalah untuk mengelola CBFF dan pembiayaan yang dilakukan melalui CBFF. Saat ini Sekretariat CBFF berada di kantor AfDB kota Tunis dengan beberapa kantor perwakilan lapangan di Yaounde dan Kinshasa.

c. ***Fund Management Agent,*** fungsi dari *Fund Management Agent* adalah untuk menyalurkan pendanaan skala kecil dan menengah bagi proyek berskala kecil dan menengah di bidang kehutanan yang dilakukan oleh masyarakat lokal dan kelompok masyarakat nasional sesuai dengan tujuan CBFF

Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)

ICCTF didirikan pada tahun 2009 melalui Keputusan Menteri BAPPENAS No. 44/M.PPN/HK/09/2009 (yang kemudian direvisi melalui Keputusan Menteri BAPPENAS No.59/M.PPN/HK/09/2010).

31. African Development Bank, Op.Cit, hal 7-8 ongo Basin Backgro

Tujuan utama dari ICCTF adalah sebagai berikut[32]:

a. Mencapai ekonomi rendah emisi dengan ketahanan terhadap perubahan iklim sebagai tujuan Indonesia dan
b. Meningkatkan efektivitas, kepemimpinan dan pengelolaan Pemerintah Indonesia terhadap upaya penanggulangan perubahan iklim.

Secara garis besar, ICCTF terdiri dari dua bentuk dana perwalian yakni *"Innovation Fund"* yang menyalurkan dana dari anggaran pemerintah Indonesia, donor dan/atau investor pada kegiatan yang tidak menghasilkan pendapatan finansial secara langsung[33] dan "*Transformation Fund*" yang menyalurkan dana untuk kegiatan yang mendorong perkembangan ekonomi rendah karbon seperti kegiatan berdasarkan NAMAs, REDD+ atau proyek karbon[34].

ICCTF memiliki organ-organ utama sebagai berikut[35]:

a. Steering Committee. Steering Committee bertanggung jawab atas kebijakan dan pedoman operasional, manajemen dan pengawasan serta evaluasi. Untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut, Steering Committee dibagi menjadi 1) Forum Kebijakan yang berfungsi untuk memberikan rekomendasi umum kebijakan strategis, termasuk mendefinisikan bidang prioritas yang akan mendapatkan dukungan pendanaan dari ICCTF dan 2) Forum Manajemen yang berfungsi untuk pengambilan keputusan dan persetujuan dari aspek manajemen dan operasional termasuk dalam hal pedoman operasional dan proposal proyek. Steering Committee ICCTF terdiri dari Eselon 1 (satu) dari non-lembaga pelaksana dan kementerian sektoral yang terlibat dalam bidang prioritas (Energi, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan serta Pertanian) serta Kepala Sekretariat Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI). Selain itu, perwakilan donor dan pemerintah,

32. Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF) – Indonesia towards a Low Carbon Economy and Enhance Resilience to Climate Change. Jakarta: BAPPENAS, 2011, hal.1
33. BAPPENAS. Blueprint for Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF). Jakarta: BAPPENAS, 2009, hal. 14
34. Ibid, hal. 15
35. Ibid. Lihat juga : Budiarjo, Amin. ICCTF and Climate Change Adaptation Program Financing. Frankfurt Water Symposium 2012 : Adaptation in Action - Climate Change and Water, Frankfurt. Jakarta: Indonesia Climate Change Trust Fund, 2012.

perwakilan LSM (1 orang) dan masyarakat sipil (2 orang), perwakilan komunitas bisnis (1 orang) dan perwakilan akademisi (1 orang) juga akan menjadi bagian dari Steering Committee

b. Technical Committee. *Technical Committee* bertanggung jawab untuk memberikan mengevaluasi proposal berdasarkan kelayakan, keberlanjutan kelayakan dan dampak terhadap lingkungan, masyarakat dan ekonomi sesuai dengan panduan yang telah disetujui oleh *Steering Committee***.** Berdasarkan evaluasi tersebut, *Technical Committee* akan memberikan rekomendasi teknis untuk Steering Committee. Selain itu, *Technical Committee* **j**uga bertanggung jawab untuk memberikan bantuan teknis kepada *Steering Committee***.** *Technical Committee* terdiri dari staf BAPPENAS, Kementerian Keuangan dan kementerian terkait lainnya

c. Sekretariat. Sekretariat ICCTF bertanggung jawab untuk mendukung operasi dari *Steering Committee* dan *Technical Committee* secara administratif termasuk pemberian perjanjian hibah, proposal dan persetujuan. Sekretariat terdiri dari anggota dengan keahlian teknis, administrasi dan keuangan. Pemberian perjanjian hibah, proposal dan persetujuan. Sekretariat ICCTF saat ini bekerja di bawah lingkup BAPPENAS

d. Trustee. *Trustee* ICCTF adalah pihak ketiga yang ditunjuk melalui proses tender yang adil dan terbuka untuk bertanggung jawab mengelola dana yang tersedia dalam ICCTF sesuai kontribusi dari Kontributor Dana. Trustee ICTF dengan bertindak sesuai dengan persetujuan dan keputusan Steering Committee

e. Executing Agencies/Implementing Agency. *Executing Agencies/ Implementing Agencies* adalah pihak yang berhak untuk mendapatkan pendanaan dari ICCTF, yakni kementerian sektoral serta lembaga pemerintahan daerah dan provinsi. Dalam pelaksanaan proyek, lembaga-lembaga ini dapat bekerja sama dengan universitas, komunitas sipil atau perusahaan swasta.

Peraturan Kepala BAPPENAS Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pembentukan Lembaga Wali Amanat Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia telah secara resmi menyelaraskan struktur ICCTF sesuai dengan Perpres 80/2011. Selanjutnya, ICCTF akan melakukan

penyesuaian operasional untuk menjadi Lembaga Wali Amanat berdasarkan Perpres 80/2011.[36]

Hal ini akan ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan Menteri PPN/Bappenas untuk menetapkan Majelis Wali Amanat untuk ICCTF. Selain daripada itu, ICCTF juga sedang mendalami pemilihan institusi nasional untuk menggantikan UNDP sebagai pengelola dana Amanat interim.

Millenium Challenge Account - Indonesia (MCA-I)

Millenium Challenge Account -Indonesia ("**MCA-I**") dibentuk sebagai suatu Lembaga Wali Amanat berdasarkan Perpres 80/2011. Pendanaan yang dikelola oleh MCA-I merupakan dana hibah bersaing *Program Compact* dari *Millenium Challenge Corporation* (MCC) Amerika Serikat, dengan tujuan membantu mengurangi kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi di Indonesia[37]. Perjanjian hibah *Millenium Challenge Compact Grant Agreement* senilai 600 juta US$ untuk periode 5 tahun (2013 – 2018) ditandatangani pada tanggal 19 November 2011 antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Amerika Serikat.[38]

MCA-I memiliki tiga komponen utama, yakni 1) Kemakmuran Hijau yang bertujuan untuk mengembangkan, mendanai dan mengimplementasikan proyek pertumbuhan hijau di tingkat kabupaten, khususnya pada perluasan akses pada energi terbarukan, peningkatan produktivitas, penggunaan lahan, peningkatan kepedulian lingkungan dan memperkuat perencanaan tata ruang di tingkat kabupaten (*Green Prosperity*), 2) Kesehatan dan Gizi Berbasis Masyarakat untuk mengurangi anak pendek yang menyediakan skema berbasis insentif untuk sarana mengurangi anak pendek sekaligus meningkatkan kapasitas sektor kesehatan dan kekurangan gizi anak-anak (*Community Based Health and Nutrition to Reduce Stunting*) dan 3) Modernisasi Pengadaan yang dirancang untuk membangun peran kelembagaan bidang pengadaan melalui keterampilan dan sarana baru untuk melakukan pengadaan serta memberikan kewenangan

36. Department for International Development UK. Annual Review - Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF) Project. Department for International Development UK, 2013, hal. 13
37 Millenium Challenge Account Indonesia. "Hibah Compact - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, 2014. Web. 13 Maret 2013.http://mca-indonesia.go.id/about/hibah-compact/
38 Ibid.

memadai untuk melaksanakan kegiatan secara baik (*Procurement Modernization*).[39]

MCA-I didukung oleh Majelis Wali Amanat MCA-I, merupakan organ utama Lembaga Wali Amanat MCA-I yang memiliki mandat dan bertugas untuk mengawasi, mengarahkan dan mengambil keputusan berkaitan dengan MCA-I, termasuk dalam pelaksanaan seluruh *Program Compact* sesuai dengan Perjanjian Hibah, Perjanjian Pelaksanaan Hibah *(Program Implementation Agreement*) dan perjanjian pelaksanaan lainnya. Majelis Wali Amanat terdiri dari perwakilan pemerintah *ex-officio* dan perwakilan non-pemerintah yang dipilih secara transparan dan demokratis.[40]

Sebagai landasan pendirian, MCA-I menggunakan dasar hukum sesuai dengan pengaturan Perpres 80/2011. Pada tahun 2012, diundangkan 8 peraturan pelaksanaan untuk MCA-I yang mencakup Peraturan Kepala BAPPENAS untuk 1) Pendirian MCA-I, 2) Pembentukan Majelis Wali Amanat MCA-I dan 3) Pengangkatan pejabat berwenang MCA-I serta Peraturan Menteri Keuangan tentang mekanisme pengelolaan hibah MCC.[41]

Rancangan instrumen pendanaan REDD+ yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya dari tulisan ini dibuat dengan mempertimbangkan struktur dan operasional dari masing-masing model instrumen pendanaan yang ada tersebut. Beberapa elemen yang telah diakui secara global dapat dijadikan pedoman dengan tetap melakukan adaptasi sesuai dengan konteks nasional. Elemen-elemen tersebut di antaranya adalah 1) Konsep keanggotaan lembaga pengambil keputusan yang multipihak, seperti dalam

---

39 Millenium Challenge Account - Indonesia.Millenium Challenge Account - Indonesia : Reducing Poverty through Economic Growth. Jakarta: Millenium Challenge Account - Indonesia, tidak bertanggal, hal. 1-4. Lihat juga : Millenium Challenge Account - Indonesia. "Tujuan & Sasaran - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, Tidak Bertanggal. Web. 13 Maret 2013.<http://mca-indonesia.go.id/about/tujuan-sasaran/>.

40. Millenium Challenge Account - Indonesia. "Lembaga Wali Amanat - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, Tidak Bertanggal. Web. 13 Maret 2014.<http://mca-indonesia.go.id/about/lembaga-wali-amanat/>. Lihat juga: Millenium Challenge Account - Indonesia. "Majelis Wali Amanat - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, n.d. Web.2014. <http://mca-indonesia.go.id/about/majelis-wali-amanat/>.

41. Millenium Challenge Account Indonesia.Dokumen Pendirian Lembaga Wali Amanat MCAI. Jakarta: Millenium Challenge Account Indonesia, 2013, hal. 2

GRIF dan CBFF, 2) Kebutuhan untuk membentuk sekretariat untuk mengelola operasi harian dan hal-hal administratif, seperti dalam seluruh struktur model instrumen pendanaan yang ada, 3) Perlunya pemisahan antara organ pengambil keputusan dengan organ pengelola dana seperti dalam hal GRIF, Amazon Fund, CBFF dan model instrumen pendanaan yang telah dibentuk di Indonesia.

Rancangan Fund for REDD+ Indonesia(FREDDI)

Instrumen pendanaan REDD+ saat ini dirancang sebagai suatu dana perwalian yang disebut sebagai *Fund for REDD+ Indonesia* (FREDDI). Sesuai mandat dalam PerPres 62/2013, FREDDI akan didirikan oleh Kepala Badan Pengelola REDD+ sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan kerangka peraturan perundang-undangan yang ada saat ini, rancangan FREDDI disusun berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2011 tentang Dana Perwalian ("**Perpres 80/2011**")[42] yang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah No. 10/2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah ("**PP 10/2011**").[43]

Pada tahun 2011, pemerintah Indonesia menerbitkan kebijakan mengenai penerimaan dana pembangunan melalui hibah dalam PP 10/2011[44]. Pasal 47 dari PP 10/2011 menyatakan:

1. Pemerintah dapat menerima Hibah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) huruf b melalui Dana Perwalian.
2. Ketentuan mengenai Dana Perwalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Perpres 80/2011 merupakan peraturan pelaksana atas pengaturan Pasal 47 tersebut. Secara garis besar, Perpres 80/2011 memberikan kewenangan bagi kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian untuk mendirikan dana perwalian[45]. Perpres 80/2011 kemudian mendefinisikan dana perwalian sebagai dana hibah yang dikelola oleh suatu lembaga sebagai wali amanat untuk tujuan penggunaan tertentu ("**LWA**").

Penerimaan hibah melalui dana perwalian memiliki beberapa persyaratan, yakni:[46]

---

42. Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2011 tentang Dana Perwalian. Jakarta: Republik Indonesia, 2011
43. Peraturan Pemerintah No. 10/2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Jakarta: Republik Indonesia, 2011
44. Ibid.
45. Supra, no. 42
46. Ibid.

a. Adanya komitmen dari pemberi hibah untuk memberikan dana dalam rangka pencapaian sasaran tematik prioritas pembangunan nasional
b. Adanya kebutuhan untuk mendukung pencapaian sasaran tematik sebagaimana dimaksud pada butir (i) dan/atau
c. Adanya persyaratan yang telah disepakati dengan pemberi hibah dalam perjanjian ("**Perjanjian Hibah**").

Pengelolaan dana perwalian dilakukan oleh LWA yang dibentuk oleh pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan kementerian/lembaga yang bersangkutan ("**Menteri/Pimpinan Lembaga**") setelah mendapat pertimbangan dari Kepala Badan Perencanaan Nasional ("**Kepala BAPPENAS**") dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara ("**Menteri Keuangan**") ("**Lembaga Wali Amanat**").[47]

Menteri/Pimpinan Lembaga yang membentuk Lembaga Wali Amanat tersebut berkewajiban untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan Dana Perwalian. Dalam melaksanakan fungsinya, Lembaga Wali Amanat terdiri dari 1) Majelis Wali Amanat dan 2) Pengelola Dana Amanat. Untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, Majelis Wali Amanat dapat menunjuk pihak tertentu sesuai dengan Perjanjian Hibah.[48]

Majelis Wali Amanat mempunyai tugas sebagai berikut:[49]

a. Menetapkan Pengelola Dana Amanat
b. Menetapkan program pengelolaan Dana Perwalian
c. Melakukan penarikan dana hibah dari pemberi hibah
d. Memerintahkan pembayaran Dana Perwalian kepada pihak-pihak yang terkait
e. Melakukan proses pengadaan barang/jasa
f. Mengajukan pengesahan dokumen pengadaan barang/jasa
g. Mengajukan pengesahan dokumen anggaran pendapatan dan belanja Majelis Wali Amanat untuk penyaluran Dana Perwalian
h. Mengajukan pengesahan dokumen realisasi pendapatan dan belanja Majelis Wali Amanat untuk penyaluran Dana Perwalian dan
i. Menyusun laporan keuangan penyaluran Dana Perwalian.

47. Ibid.
48. Ibid.
49. Ibid.

Berdasarkan Perpres 80/2011, struktur Majelis Amanat ditetapkan dengan keputusan Menteri/ adalah sebagai berikut:[50]

Tabel 1. Struktur Majelis Wali Amanat & Persyaratan Terkait

Organ	Persyaratan	Tambahan
Ketua	Berasal dari kementerian/lembaga yang membentuk Lembaga Wali Amanat atau berdasarkan kesepakatan dalam Perjanjian Hibah	
Sekretaris	Berasal dari kementerian/lembaga yang terkait, pihak lain yang terkait dengan pemanfaatan Dana Perwalian, dan/atau pihak yang ditunjuk oleh pemberi Hibah.	Sekurang-kurangnya terdiri dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kementerian Keuangan
Anggota	Kementerian/Lembaga yang terkait, pihak lain yang terkait dengan pemanfaatan Dana Perwalian, dan/atau pihak yang ditunjuk oleh pemberi hibah.	Sekurang-kurangnya terdiri dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kementerian Keuangan
Pendukung	Pihak tertentu yang ditunjuk oleh Majelis Wali Amanat untuk mendukung pelaksanaan tugas Majelis Wali Amanat	Penunjukan dilakukan sesuai dengan Perjanjian Hibah

Majelis Wali Amanat adalah pihak yang berhak menetapkan kegiatan yang akan dibiayai melalui Dana Perwalian berdasarkan usulan dari Kementerian/Lembaga, Organisasi Non Pemerintah, dan/atau Lembaga Swasta. Perpres 80/2011 secara garis besar mengatur mekanisme penetapan kegiatan oleh Majelis Wali Amanat melalui penilaian kelayakan usulan kegiatan yang dituangkan dalam berita acara penilaian termasuk hasil penilaian yang berupa persetujuan atau penolakan. Majelis Wali Amanat berwenang untuk mengatur tata cara pengusulan kegiatan dan penilaian usulan kegiatan secara lebih terperinci.

Dalam penunjukan Pengelola Dana Amanat, Majelis Wali Amanat wajib memperhatikan batasan-batasan yang diatur dalam Perpres 80/2011, yakni [51]:

50. Ibid.
51. Ibid.

Tabel 2. Pengelola Dana Amanat & Persyaratan Terkait

Pihak	Definisi	Ketentuan
Kementerian/ Lembaga	Kementerian negara atau lembaga pemerintah non kementerian negara	Berdasarkan penunjukan sesuai Perjanjian Hibah
Lembaga Multilateral	Tidak didefinisikan	Berdasarkan penunjukan sesuai Perjanjian Hibah
Organisasi Non Pemerintah	Tidak didefinisikan	Berdasarkan penunjukkan sesuai Perjanjian Hibah
Badan Usaha Nasional	Tidak didefinisikan	Berdasarkan hasil pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pengadaan barang/jasa, kecuali diatur lain dalam Perjanjian Hibah
Lembaga Keuangan Asing	Tidak didefinisikan	Berdasarkan hasil pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pengadaan barang/jasa, kecuali diatur lain dalam Perjanjian Hibah

Pengelola Dana Amanat yang ditunjuk oleh Majelis Wali Amanat memiliki tugas sebagai berikut[52]:

a. Menangani administrasi dan keuangan Dana Perwalian sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan administrasi dan keuangan yang disepakati dalam Perjanjian Hibah
b. Melaporkan penanganan administrasi dan keuangan Dana Perwalian kepada Majelis Wali Amanat dan
c. Melakukan pembayaran kepada pihak-pihak yang terkait atas perintah Majelis Wali Amanat

Dalam pelaksanaan kegiatan, Majelis Wali Amanat dapat menyalurkan Dana Perwalian kepada pelaksana kegiatan dengan ketentuan sebagai berikut:[53]

52. Ibid.
53 Ibid.

Tabel 3. Pelaksana Kegiatan & Persyaratan Terkait

Pelaksana Kegiatan	Mekanisme	Ketentuan
Kementerian/ Lembaga	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ("**APBN**") sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	
Pemerintah Daerah	APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	
Organisasi Non Pemerintah	APBN	dapat dilaksanakan mendahului pengesahan dokumen APBN
Lembaga Swasta	APBN	dapat dilaksanakan mendahului pengesahan dokumen APBN

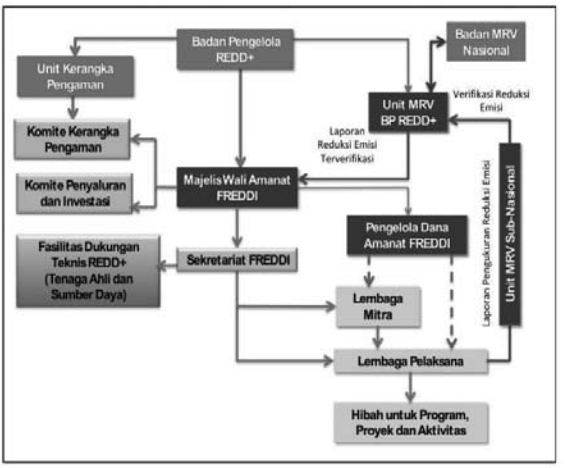
Pelaksana kegiatan sebagaimana diuraikan di atas wajib menyampaikan laporan triwulanan yang terdiri dari 1) Laporan pelaksanaan kegiatan dan 2) Laporan realisasi penyerapan Dana Perwalian kepada Majelis Wali Amanat. Apabila kegiatan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga atau Pemerintah Daerah, maka laporan triwulanan tersebut harus disampaikan pula kepada Menteri Perencanaan dan Menteri Keuangan. Berdasarkan laporan yang disampaikan oleh pelaksana kegiatan, Majelis Wali Amanat menyusun dan menyampaikan laporan semesteran mengenai kemajuan pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan Dana Perwalian kepada Menteri Perencanaan, Menteri Keuangan, Menteri/Pimpinan Lembaga terkait dan Pemberi Hibah[54].

Struktur Kelembagaan FREDDI

Karakteristik Dana Perwalian sesuai dengan Perpres 80/2011 diadaptasi secara menyeluruh dalam rancangan FREDDI. Skema di bawah ini mengilustrasikan desain kelembagaan dari FREDDI yang akan dibentuk oleh Badan Pengelola REDD+.[55]

54. Ibid.
55. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Tim Kerja Instrumen Pendanaan, Op.Cit, hal. 40.

Gambar 1. Struktur Kelembagaan Rancangan FREDDI



Secara singkat, fungsi dari tiap elemen dalam struktur kelembagaan FREDDI adalah sebagai berikut:[56]

a. **Majelis Wali Amanat**. Majelis Wali Amanat merupakan organ pengambil keputusan dari FREDDI yang terdiri dari 1) Perwakilan Badan Pengelola REDD+ (sebagai Ketua dan Sekretaris), 2) Perwakilan Kementerian Keuangan, 3) Perwakilan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), 4) Perwakilan provinsi prioritas, 5) Perwakilan Kementerian Kehutanan, 6) Perwakilan masyarakat adat, 7) Perwakilan organisasi masyarakat sipil, 8) Perwakilan sektor swasta, 9) Perwakilan independen. Majelis Wali Amanat dibentuk dan bertanggung jawab kepada Badan Pengelola REDD+. Akan tetapi, Majelis Wali Amanat memiliki mandat penuh dalam hal pengambilan keputusan harian. Dalam pengambilan keputusan, persetujuan atas proposal proyek/program/kegiatan REDD+ yang diajukan untuk menerima pendanaan FREDDI (Proposal), Majelis Wali Amanat didukung oleh Komite Kerangka Pengamanan & Komite Investasi dan Penyaluran Dana yang akan memberikan rekomendasi berdasarkan kriteria kelayakan dan standar mekanisme pengaman yang telah ditetapkan. Majelis Wali Amanat juga menunjuk dan mengawasi Pengelola Dana Amanat serta menetapkan Lembaga Mitra yang terakreditasi untuk menjadi perantara penyaluran dana FREDDI kepada Lembaga Pelaksana.

56. Ibid, hal. 42 - 50

b. **Pengelola Dana Amanat**. Fungsi Pengelola Dana Amanat diharapkan untuk dilaksanakan oleh lembaga keuangan nasional. Pengelola Dana Amanat akan bertindak secara independen untuk melakukan seluruh fungsi pengelolaan dana fungsi penyaluran dana dan manajemen investasi dana termasuk akuntansi dan pelaporan finansial untuk seluruh fungsi tersebut. Akan tetapi, Pengelola Dana Amanat tidak memiliki keputusan dalam persetujuan proyek, serta tak melakukan implementasi atau pengawasan terhadap proyek atau program. Secara administratif, Pengelola Dana Amanat akan bekerja di bawah arahan dan memberikan laporan kepada Majelis Wali Amanat sesuai dengan pengaturan dalam Perpres 80/2011.

c. **Komite Kerangka Pengaman**. Komite Kerangka Pengaman berfungsi sebagai pendukung Majelis Wali Amanat dalam memberikan keputusan pendanaan untuk proyek/program/aktivitas REDD+. Komite Kerangka Pengaman akan meninjau dan mengkaji kapasitas Lembaga Mitra dan Lembaga Pelaksana calon penerima pendanaan dari FREDDI menurut perspektif pelaksanaan kerangka pengaman lingkungan dan sosial. Berdasarkan tinjauan dan kajian tersebut, Komite Kerangka Pengaman akan memberikan rekomendasi kepada Majelis Wali Amanat untuk pertimbangan persetujuan proposal pendanaan. Komite ini dibentuk Majelis Wali Amanat beroperasi secara *Ad-Hoc* dengan keanggotaan yang terdiri dari para pakar dengan latar belakang yang berbeda-beda, serta mewakili pemangku kepentingan REDD+. Pengambilan keputusan dalam Komite Kerangka Pengaman akan dilakukan secara konsensus dan secara administratif Komite Kerangka Pengalaman didukung oleh Sekretariat.

d. **Komite Penyaluran Dana dan Investasi**. Komite Penyaluran Dana dan Investasi juga berfungsi sebagai pendukung Majelis Wali Amanat dalam memberikan keputusan pendanaan untuk proyek/program/aktivitas REDD+. Komite ini akan meninjau dan mengkaji proyeksi kapasitas Lembaga Mitra dan Lembaga Pelaksana dari sisi finansial, kelayakan investasi, manajemen resiko terkait proposal yang diajukan. Komite Penyaluran Dana dan Investasi juga dapat merekomendasikan metode pembiayaan yang sesuai dengan karakteristik proyek/program/kegiatan REDD+. Hasil kajian akan digunakan untuk memberikan rekomendasi kepada Majelis Wali Amanat. Serupa dengan Komite Kerangka Pengaman, komite ini juga dibentuk Majelis Wali Amanat beroperasi secara

Ad-Hoc dengan keanggotaan yang terdiri dari para pakar dengan latar belakang yang berbeda-beda, serta mewakili pemangku kepentingan REDD+. Pengambilan keputusan juga dilakukan secara konsensus dan secara administratif Komite akan didukung oleh Sekretariat.

e. **Sekretariat**. Sekretariat merupakan instrumen operasional dari FREDDI yang dibentuk berdasarkan keputusan dan bertanggung jawab kepada Majelis Wali Amanat untuk sisi administrasi dan manajemen umum. Sekretariat membantu memastikan Majelis Wali Amanat untuk menjalankan tugas secara efektif dan memberikan dukungan administratif bagi organ-organ FREDDI lainnya. Terkait proses seleksi proyek/program/kegiatan REDD+, Sekretariat akan mendampingi keseluruhan proses termasuk proses permintaan proposal, registrasi proposal, seleksi administratif proposal, pembentukan panel akreditasi *ad-hoc*, penyelenggaraan seleksi oleh Komite Kerangka Pengaman dan Komite Penyaluran Dana & Investasi, penyelenggaran rapat Majelis Wali Amanat dan penyampaian Keputusan Majelis Wali Amanat serta instruksi penyaluran dana kepada Pengelola Dana Amanat.

f. **Lembaga Mitra**. FREDDI dirancang untuk dapat bekerja sama dengan Lembaga Mitra yang memiliki kapasitas untuk mendukung pelaksanaan proyek/program/aktivitas REDD+ secara efektif. Lembaga Mitra akan menerima dana dari FREDDI untuk kemudian disalurkan kepada Lembaga Pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan proyek/program/aktivitas REDD+. Keterlibatan Lembaga Mitra dapat memberikan dukungan peningkatan kapasitas kepada Lembaga Pelaksana serta melakukan pengawasan dan evaluasi serta bertanggung jawab penuh atas kinerja Lembaga Pelaksana. Majelis Wali Amanat akan melakukan akreditasi terhadap calon Lembaga Mitra, namun tidak terbatas pada rekam jejak calon Lembaga Mitra, kapasitas kepatuhan terhadap kerangka pengaman, kapasitas pengelolaan dana dan kapasitas untuk meningkatkan kapasitas Lembaga Pelaksana dalam pelaksanaan proyek/program/kegiatan. Pihak-pihak yang dapat berperan sebagai Lembaga Mitra antara lain Organisasi Masyarakat Sipil, Lembaga Swadaya Masyarakat dan entitas swasta.

g. **Lembaga Pelaksana**. Selain melalui Lembaga Mitra, FREDDI dapat melakukan penyaluran langsung kepada Lembaga Pelaksana yang berasal dari Pemerintah Provinsi dan kabupaten, LSM, lembaga akademik, komunitas, pihak swasta dan pihak-pihak lainnya

yang dapat memenuhi kriteria yang ditetapkan untuk menyusun proposal dan mengakses dana. Hal ini bertujuan untuk memupuk inovasi, meningkatkan relevansi lokal dan memancing lebih banyak lagi proposal proyek. Lembaga Pelaksana dapat bekerja sama dengan suatu Lembaga Mitra yang akan menyediakan dukungan supervisi dan pengembangan kapasitas dengan tujuan akhir untuk menjadi sebuah Lembaga Pelaksana yang independen.

h. **Fasilitas Dukungan Teknis REDD+**. Fasilitas Dukungan Teknis REDD+ berfungsi sebagai mekanisme penyediaan dukungan teknis yang terdiri dari tenaga ahli dan program peningkatan kapasitas untuk mendukung Badan Pengelola REDD+ maupun seluruh organ lainnya, terutama pada masa persiapan. Fungsi ini akan tetap berlanjut pada saat Badan Pengelola REDD+ dan FREDDI sudah beroperasi penuh, dengan fokus pada kegiatan-kegiatan sesuai arahan Badan Pengelola REDD+.

Jendela & Modalitas Pendanaan FREDDI

FREDDI dirancang untuk menjadi instrumen pendanaan yang menarik bagi donor dan investor, serta menyediakan mekanisme penyaluran dana bagi berbagai pihak yang memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat dari program REDD+. Karenanya, dibentuk pula rancangan jendela pendanaan yang ditujukan untuk memfasilitasi penyaluran dana yang efisien dan efektif. Jendela pendanaan FREDDI dirancang sebagai suatu mekanisme untuk memberi ruang bagi berbagai pemangku kepentingan, skala kegiatan, batas yurisdiksi dan sasaran implementasi kegiatan. Sesuai dengan rancangan, FREDDI memiliki 4 (empat) jendela pendanaan yang dapat diakses oleh para penerima manfaat. Jendela pendanaan FREDDI terdiri dari:[57]

a. Jendela Pendanaan Inisiatif Nasional

   Jendela Pendanaan ini difokuskan pada proyek/program/aktivitas yang merupakan inisiatif Pemerintah Nasional, baik Badan Pengelola REDD+ maupun Kementerian/Lembaga. Dalam pelaksanaan, tidak tertutup kemungkinan bahwa proyek/program/aktivitas tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Nasional bersama-sama dengan Pemerintah Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) sesuai dengan kewenangannya masing-masing sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Jendela pendanaan ini terdiri dari:

57. Ibid, hal. 63 -66

1. Jendela Pendanaan 1.A.: Kesiapan (*Readiness*)

   Jendela pendanaan ini difokuskan untuk proyek/program/aktivitas yang bersifat membangun kesiapan dan memperkuat institusi nasional untuk dapat melaksanakan REDD+. Beberapa contoh kegiatan adalah 1) Persiapan struktur kelembagaan Badan Pengelola REDD+ dan organnya (termasuk FREDDI dan lembaga MRV) dan 2) Peningkatan kapasitas unit REDD+ provinsi.

2. Jendela Pendanaan 1.B.: Prioritas Nasional

   Jendela pendanaan ini difokuskan untuk proyek/program/aktivitas yang dianggap strategis untuk kepentingan pelaksanaan REDD+ dan pencapaian tujuan Stranas REDD+ secara nasional akan tetapi belum menjadi bagian dari kegiatan prioritas sub-nasional karena alasan tertentu. Beberapa contoh adalah 1) Implementasi program penurunan emisi melalui rehabilitasi dan konservasi skala nasional dari kawasan lahan gambut besar (peat-dome) dan 2) Kegiatan inventarisasi, pemetaan dan pengelolaan hutan adat berbasis masyarakat.

3. Jendela Pendanaan 1.C.: Intervensi Darurat

   Jendela pendanaan ini tersedia untuk intervensi terhadap keadaan darurat yang membutuhkan reaksi cepat dan berdampak luas seperti penanggulangan penyebaran kebakaran gambut yang meluas.

b. Jendela Pendanaan Sub Nasional

   Jendela pendanaan sub-nasional difokuskan pada pelaksanaan kegiatan prioritas daerah (provinsi/kabupaten/kota) sesuai dengan inisiatif yang diajukan untuk menerima pendanaan. Salah satu sumber utama dari jendela ini adalah SRAP/STRADA yang telah disusun meskipun tidak tertutup kemungkinan bahwa inisiatif timbul dari sumber lainnya. Beberapa contoh adalah 1) Pelaksanaan penataan perizinan tambang dan perkebunan tingkat provinsi, 2) Peningkatan kapasitas dan percepatan pengukuhan kawasan hutan, 3) Peningkatan kapasitas dan percepatan penyusunan rencana tata ruang provinsi dan kabupaten, 4) Rehabilitasi dan konservasi lahan tingkat kabupaten dan 5) Pelaksanaan pengukuran dan pelaporan penurunan emisi tingkat provinsi.

c. Jendela Pendanaan Kompetitif (*Competitive Call for Proposal*)

Jendela pendanaan kompetitif difokuskan untuk membuka kesempatan bagi inisiatif yang datang dari masyarakat luas yang belum tertampung dalam jendela 1 dan 2 terutama untuk program dan kegiatan sesuai arahan tematik tahunan Badan Pengelola REDD+ berdasarkan Stranas REDD+. Jendela pendanaan kompetitif ini akan menggunakan mekanisme Call for Proposal dengan proses yang kompetitif dan dapat diikuti oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, organisasi masyarakat sipil maupun sektor swasta. Beberapa contoh adalah 1) Pemberian insentif kepada pemerintah kabupaten yang terbukti berhasil dalam mengimplementasikan pengelolaan hutan lestari pada konsesi pemanfaatan hasil hutan kayu yang berada dalam wilayahnya dan 2) Agregasi kinerja terverifikasi dari sektor swasta yang telah berhasil menurunkan emisi.

d. Jendela Pendanaan Skala Kecil

Jendela pendanaan ini difokuskan untuk mendukung pelaksanaan proyek/program/aktivitas di tingkat tapak yang berskala kecil dengan biaya yang relatif kecil dan tingkat kompleksitas serta resiko yang relatif rendah. Tujuan utama dari program dan kegiatan difokuskan untuk memperluas akses masyarakat terhadap mata pencaharian alternatif serta memperkuat kapasitas masyarakat dalam mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan. Jendela pendanaan ini menggunakan mekanisme yang fleksibel dengan akses pendanaan yang disederhanakan. Beberapa contoh adalah 1) Kegiatan konservasi dan rehabilitasi lahan berbasis masyarakat, 2) Pengembangan mata pencaharian lestari berbasis masyarakat dan 3) Pengembangan Contoh: Kegiatan agroforestry di tingkat desa, peningkatan kapasitas komunitas dalam mengimplementasikan perencanaan pemanfaatan lahan dan proyek komunitas kehutanan yang berkelanjutan.

Modalitas pendanaan FREDDI dirancang untuk dapat mengakomodasi berbagai kebutuhan pendanaan yang disesuaikan dengan alur waktu kesiapan pelaksanaan suatu proyek/program/aktivitas serta fase dan pemangku kepentingan yang terkait. Dalam rancangan saat ini, FREDDI memiliki tiga modalitas pendanaan yang dapat dilaksanakan secara bertahap maupun secara paralel bersamaan. Ketiga modalitas ini terdiri

dari: 1) Modalitas hibah, 2) Modalitas investasi, 3) Modalitas pembayaran berbasis kinerja dan agregasi kinerja[58].

Mekanisme Distribusi Manfaat FREDDI

Secara garis besar, mekanisme distribusi manfaat REDD+ yang dikembangkan sebagai bagian dari rancangan FREDDI bertujuan untuk 1) Menyediakan insentif bagi pelaksanaan aksi positif melalui proyek/program/aktivitas REDD+ dan 2) Memfasilitasi perubahan paradigma penyebaran manfaat sebagai bagian dari proses legitimasi REDD+ di tingkat masyarakat. Beberapa elemen mendasar dari rancangan mekanisme distribusi manfaat adalah sebagai berikut:[59]

- Perlakuan kepada masyarakat penerima manfaat REDD+ yang selama ini dianggap sebagai obyek atau "tetangga" dari sebuah proyek/program/aktivitas yang mungkin terkena dampak diarahkan untuk menjadi pelaku di mana masyarakat dipandang sebagai subyek dari kegiatan REDD+ yang selain berhak mendapatkan manfaat juga berkewajiban menjamin keberhasilan pelaksanaan proyek/program/aktivitas kegiatan tersebut
- Manfaat dari REDD+ didefinisikan tidak hanya dalam bentuk moneter, tetapi juga peningkatan kesejahteraan secara lebih menyeluruh, termasuk keberlanjutan layanan sosial
- Manfaat dari REDD+ juga didefinisikan tidak hanya berasal dari penurunan emisi (karbon atau gas-gas rumah kaca lainnya), tetapi juga dari layanan ekosistem lainnya seperti air, keanekaragaman hayati, dan lain-lain
- Proses identifikasi para penerima manfaat REDD+ dapat mulai dilakukan seiring dengan tahapan pelaksanaan proyek/program/aktivitas REDD+ khususnya melalui pelaksanaan Padiatapa. Melalui Padiatapa tersebut kita dapat mengenali siapa para calon penerima manfaat dari sebuah proyek/program/aktivitas REDD+ yang akan dilaksanakan
- Peran para pihak dalam pelaksanaan proyek/program/aktivitas REDD+ juga menjadi salah satu dasar untuk menentukan dan menyepakati "besaran" manfaat yang akan diterima. Salah satu prinsip yang hendak diterapkan dalam proses distribusi manfaat adalah manfaat dibagikan kepada mereka yang berkontribusi terhadap pencapaian tujuan pelaksanaan dari proyek/program/

58. Ibid, hal. 70 - 71
59. Ibid, hal. 109 -110

aktivitas REDD+ termasuk mereka yang secara potensial memiliki resiko terkena dampak "negatif" dari REDD+

4. Kerangka Hukum Pendukung

Seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya, rancangan FREDDI saat ini mencakup berbagai komponen yang membutuhkan kerangka hukum & kebijakan yang dapat menjadi dasar. Pada bagian ini dilakukan analisa mengenai kerangka hukum & kebijakan yang saat ini telah tersedia untuk masing-masing komponen tersebut.

1. Kerangka Hukum Pendirian FREDDI

Seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya, FREDDI dirancang untuk didirikan sebagai suatu Lembaga Wali Amanat (LWA) berdasarkan PerPres 80/2011. Pembentukan FREDDI sebagai suatu instrumen pendanaan yang khusus menangani implementasi REDD+ juga diperkuat melalui ketentuan Perpres 62/2013. Pasal 5 huruf d Perpres 62/2013 menjelaskan bahwa salah satu fungsi yang dimiliki BP REDD+ adalah untuk melaksanakan penyiapan dan pengoordinasian instrumen dan mekanisme pendanaan serta distribusi manfaat bagi pelaksanaan REDD+ sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku[60]. Sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Perpres 80/2011, Lembaga Wali Amanat dibentuk oleh Menteri/Pimpinan Lembaga setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Bappenas dan Menteri Keuangan[61]. Berdasarkan pasal ini, FREDDI dirancang untuk dibentuk oleh Kepala Badan Pengelola REDD+ dan diletakkan sebagai bagian dari struktur Badan Pengelola REDD+.

Rancangan FREDDI saat ini meletakkan FREDDI sebagai satuan kerja yang dibentuk Badan Pengelola REDD+. Hal ini dianggap paling efektif, oleh karena kegiatan REDD+ yang bersifat *multistakeholders* dan *cross-sectoral* sehingga dibutuhkan fleksibilitas dalam hal 1) Penetapan kegiatan dan 2) Pelaksanaan kegiatan. Perlu digarisbawahi pula bahwa pembentukan FREDDI oleh dan langsung berada di bawah Badan Pengelola REDD+ bertujuan untuk dapat mengoptimalisasi dana hibah untuk dialokasikan sesuai dengan strategi, kebijakan dan kebutuhan yang ditetapkan oleh Badan Pengelola REDD+ yang berdasar pada Stranas REDD+.

60. Supra, no. 14
61. Supra no. 42

Secara prosedural, kerangka hukum yang dibutuhkan untuk menjadi dasar pembentukan FREDDI sesuai dengan rancangan di antaranya adalah:

a. Pertimbangan dari Kementerian Keuangan dan BAPPENAS yang menyepakati pembentukan FREDDI
b. Peraturan Kepala Badan Pengelola REDD+ tentang Pembentukan Lembaga Wali Amanat REDD+Indonesia (*Fund for REDD+ Indonesia*)
c. Keputusan Kepala Badan Pengelola REDD+ tentang Pengangkatan Anggota Majelis Wali Amanat FREDDI
d. Keputusan Majelis Wali Amanat tentang Pengangkatan Pengelola Dana Amanat
e. Peraturan Kementerian Keuangan tentang Pengelolaan Hibah LOI melalui FREDDI
f. Keputusan Kepala Badan Pengelola REDD+ tentang pejabat berwenang dalam pengelolaan hibah LOI melalui FREDDI. Kerangka Hukum Peran Bank Umum Sebagai Pengelola Dana Amanat

2. Kerangka Hukum Peran Bank Umum Sebagai Pengelola Dana Amanat

Dalam rancangan tata kelola FREDDI, diharapkan bahwa suatu Bank Umum di Indonesia dapat mengambil peran sebagai Pengelola Dana Amanat FREDDI. Sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia 14/17/PBI/2012 tentang Kegiatan Usaha Bank Berupa Penitipan dengan Pengelolaan (Trust)[62], Bank Umum yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional di Indonesia dapat melakukan kegiatan berupa penitipan dengan pengelolaan (Trust). Kegiatan Trust tersebut adalah kegiatan penitipan dengan pengelolaan atas harta milik *settlor* berdasarkan perjanjian tertulis antara Bank sebagai *trustee* dengan settlor untuk kepentingan *beneficiary* yang meliputi peran sebagai[63]:

- **Agen pembayar (*paying agent*);** yang dimaksud dengan "agen pembayar (*paying agent*)" adalah kegiatan menerima dan melakukan pemindahan uang dan/atau dana, serta mencatat arus kas masuk dan keluar untuk dan atas nama *Settlor*

62. Peraturan Bank Indonesia 14/17/PBI/2012 tentang Kegiatan Usaha Bank Berupa Penitipan dengan Pengelolaan (Trust). Jakarta: Bank Indonesia, 2012.
63. Ibid.

- **Agen investasi dana secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah;** yang dimaksud dengan "agen investasi dana dan/atau investasi dana berdasarkan prinsip syariah" adalah kegiatan menempatkan, mengkonversi, melakukan lindung nilai (*hedging*) dan mengadministrasikan penempatan dana untuk dan atas nama *Settlor*
- **Agen peminjaman (*borrowing agent*) dan/atau agen pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, untuk dan atas nama *Settlor* sesuai perjanjian Trust;** yang dimaksud dengan "agen peminjaman (*borrowing agent*) dan/atau agen pembiayaan berdasarkan prinsip syariah" adalah kegiatan perantara dalam rangka mendapatkan sumber-sumber pendanaan antara lain dalam bentuk pinjaman/pembiayaan.

Peran/fungsi tersebut secara garis besar telah memenuhi peran Pengelola Dana Amanat dibawah FREDDI. Akan tetapi, dalam pasal 20 disebutkan bahwa, settlor wajib memenuhi kriteria sebagai nasabah korporasi. Menjadi pertanyaan apakah FREDDI, sebagai dana perwalian di bawah Badan Pengelola REDD+ memenuhi kriteria sebagai nasabah korporasi sehingga dapat menitipkan hartanya untuk dikelola oleh suatu Bank Umum yang menyediakan jasa Trust. Klarifikasi mengenai hal tersebut menjadi kunci untuk mendapatkan kerangka hukum yang diperlukan dalam hal penunjukan Bank Umum sebagai Pengelola Dana Amanat. Perlu juga ditelaah lebih lanjut, bentuk klarifikasi apa yang cukup kuat untuk menjadi dasar hukum bagi FREDDI untuk dapat menunjuk Bank Umum sebagai Pengelola Dana Amanat. Kerangka Hukum Mekanisme Pendanaan REDD+

3. Kerangka Hukum Mekanisme Pendanaan REDD+

Seperti diuraikan sebelumnya, rancangan FREDDI disusun sesuai dengan pengaturan Perpres 80/2011 yang menyatakan bahwa dana perwalian dapat disalurkan kepada berbagai pelaksana kegiatan baik kementerian/lembaga, pemerintah daerah, organisasi non-pemerintah maupun lembaga swasta. Selain penyebutan mekanisme APBN, Perpres 80/2011 tidak mengatur secara spesifik mengenai mekanisme penyaluran pendanaan yang dapat digunakan untuk masing-masing pelaksana kegiatan[64]. Karenanya, rancangan FREDDI harus mempertimbangkan lebih lanjut mengenai kerangka hukum penyaluran pendanaan yang saat ini tersedia, khususnya dalam hal penyaluran pendanaan pada pemerintah.

64. Supra, No. 42.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 188 Tahun 2012 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah[65] diterbitkan untuk memberikan pengaturan yang jelas dan akomodatif terhadap kebutuhan penyaluran pendanaan hibah pada Pemerintah Daerah[66]. Penyaluran pendanaan melalui Kementerian/ Lembaga juga diatur dalam beberapa mekanisme di antaranya Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang saat ini diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156 Tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan[67].

Akan tetapi, untuk rancangan penyaluran pendanaan dalam Dana Perwalian seperti FREDDI masih terdapat beberapa permasalahan dari kerangka hukum yang ada, yakni:

a. Hibah pada Pemerintah Daerah harus diberikan melalui Kementerian Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN). Hal ini akan menyulitkan kebutuhan pendanaan[68]
b. Penyaluran hibah yang harus sesuai dengan siklus anggaran pemerintah akan menyulitkan proses perencanaan dan penganggaran terutama karena hibah seringkali memiliki variasi yang tinggi

65. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah. Jakarta: Republik Indonesia, 2012. Lihat juga : Peraturan Menteri Keuangan Nomor 188 Tahun 2012 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012.
66. Direktorat Pendanaan Luar Negeri Multilateral - BAPPENAS. Ringkasan: Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Hibah Daerah Untuk Hibah Luar Negeri Multilateral. Jakarta: BAPPENAS, 2012.
67 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta: Republik Indonesia, 2008. Lihat juga: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2008 jo. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2010.
68 Ibid. Lihat juga: Direktorat Pendanaan Luar Negeri Multilateral – BAPPENAS, Op.Cit, hal. 1

c. Kerangka hukum yang ada tidak secara langsung mengatur mekanisme yang berlaku untuk pelaksana kegiatan non-pemerintah.

Sebagai tindak lanjut dari identifikasi permasalahan tersebut dibutuhkan kerangka hukum pendukung yang mampu memberikan fleksibilitas pendanaan yang tinggi dengan tetap memperhatikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana perwalian itu sendiri. Salah satu pedoman yang paling mendesak saat ini adalah Petunjuk Teknis (Juknis) dari Perpres 80/2011 terutama berkenaan dengan pedoman mekanisme penyaluran dana pada masing-masing kategori pelaksana kegiatan.

4. Kerangka Hukum Mekanisme Distribusi Manfaat REDD+

Kerangka hukum terkait REDD+ di Indonesia pada umumnya belum menyentuh mekanisme distribusi manfaat. Salah satu contoh peraturan yang berupaya untuk mengatur distribusi manfaat adalah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 36 tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung ("**Permenhut 36/2009**")[69]. Dalam Permenhut 36/2009, penerima manfaat didefinisikan dalam beberapa kelompok yakni 1) Pemerintah (terbagi menjadi Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota), 2) Swasta/ Pengembang dan 3) Masyarakat[70]. Permenhut 36/2009 kemudian secara eksplisit mengatur persentase distribusi manfaat yang harus dilakukan oleh pemegang izin/pengembang kepada kelompok-kelompok tersebut sesuai dengan izin yang dimiliki. Pendekatan yang diambil dalam Permenhut 36/2009 ini mendapat penolakan secara resmi dari Kementerian Keuangan karena Permenhut tersebut dianggap telah melampaui kewenangan Kementerian Kehutanan.

Untuk mendapatkan kerangka hukum yang dibutuhkan untuk dapat menerapkan elemen mekanisme distribusi manfaat REDD+ sesuai dengan rancangan yang ada saat ini, dibutuhkan pengaturan mengenai aspek-aspek sebagai berikut :

a. **Definisi secara hukum dari manfaat REDD+, baik dari sisi karbon maupun non-karbon.** Hingga saat ini, belum ada kerangka hukum

69 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 36 tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung. Jakarta: Kementerian Kehutanan, 2009.

70 Ibid.

di Indonesia yang secara spesifik memberikan kejelasan tersebut. Kementerian Lingkungan Hidup saat ini dalam proses harmonisasi Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup yang berupaya mendefinisikan pembayaran jasa lingkungan[71] akan tetapi hingga saat ini, belum ada definisi spesifik mengenai apa yang dimaksud dengan keuntungan karbon maupun non-karbon dari REDD+

b. **Status hukum hak atas manfaat REDD+ baik dari sisi karbon maupun non-karbon.** Perlu dicatat bahwa Peraturan Menteri Kehutanan P.20/Menhut-II/2012 tentang Penyelenggaran Karbon Hutan telah mengatur bahwa pemerintah berhak memperoleh pendapatan negara bukan pajak (PNBP) dari kegiatan perdagangan karbon hutan[72]. Akan tetapi, peraturan tersebut tidak secara langsung menyatakan status hukum maupun pengaturan hak atas karbon hutan itu sendiri

c. **Mekanisme distribusi manfaat REDD+.** Permenhut 36/2009 secara tegas mengatur proporsi distribusi manfaat bagi kelompok pemangku kepentingan dalam bentuk persentase akan tetapi menuai banyak kritik tajam atas pendekatan tersebut termasuk dari sisi Kementerian Keuangan. Perlu dikaji pendekatan yang dapat diimplementasikan secara efektif untuk dapat kemudian didukung dengan kerangka hukum yang tepat. Suatu konsep yang dirasa dapat dikembangkan lebih lanjut adalah mekanisme *Regional Incentives Mechanism* yang dikembangkan oleh Kementerian Keuangan pada tahun 2009 di mana mekanisme transfer fiskal diposisikan sebagai suatu sistem pembagian manfaat yang dikelola secara nasional guna mendukung aksi perubahan iklim oleh pemerintah daerah[73]

d. **Status tenurial.** Kepastian hukum dari sisi kejelasan aspek tenurial menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan REDD+ yang erat terkait dengan distribusi manfaat

---

71 Kementerian Lingkungan Hidup. "Media Briefing Pembayaran Jasa Lingkungan." Menlh.go.id, 2014. Web. 23 Juni 2013.<http://www.menlh.go.id/media-briefing-pembayaran-jasa-lingkungan/>.

72 Peraturan Menteri Kehutanan P.20/Menhut-II/2012 tentang Penyelenggaran Karbon Hutan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012.

73 Ministry of Finance Green Paper: Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Australia Indonesia Partnership, 2009, hal. 12 - 13

5. Kesimpulan

Pembentukan instrumen pendanaan untuk mendukung pelaksanaan REDD+ di Indonesia merupakan langkah maju yang dibutuhkan Pemerintah Indonesia untuk memastikan bahwa dana REDD+ dapat dikelola, disalurkan dan dimobilisasi lebih lanjut secara transparan, akuntabel dan efektif. Rancangan FREDDI yang dikembangkan oleh satgas REDD+ merupakan titik awal yang masih membutuhkan kerangka hukum dan kebijakan pendukung. Dengan dorongan untuk pelaksanaan REDD+ yang berkembang sangat pesat, Pemerintah Indonesia perlu mengambil langkah nyata untuk memastikan kerangka hukum dan kebijakan untuk instrumen pendanaan REDD+ segera tersedia baik dari sisi pembentukan, operasionalisasi maupun mekanisme distribusi manfaat.

DAFTAR PUSTAKA

1. Dokumen Hukum

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Jakarta: Republik Indonesia, 2011

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Jakarta: Republik Indonesia, 2013

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+. Jakarta: Republik Indonesia, 2010

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation (REDD+). Jakarta: Republik Indonesia, 2011

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2013 Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation (REDD+). Jakarta: Republik Indonesia, 2013.

Keputusan 1/CP.16 The Cancun Agreements - Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Conference of Parties, UNFCCC, Cancun. Bonn: UNFCCC, 2010.

Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation. Jakarta: 2010.

Peraturan Bank Indonesia 14/17/PBI/2012 tentang Kegiatan Usaha Bank Berupa Penitipan dengan Pengelolaan (Trust).Jakarta: Bank Indonesia, 2012

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 36 tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung. Jakarta: Kementerian Kehutanan, 2009

Peraturan Menteri Kehutanan P.20/Menhut-II/2012 tentang Penyelenggaran Karbon Hutan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2008. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 188 Tahun 2012 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2010

Peraturan Pemerintah No. 10/2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Jakarta: Republik Indonesia, 2011

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah.Jakarta: Republik Indonesia, 2012. Print.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Jakarta: Republik Indonesia, 2008. Print.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca. Jakarta: Republik Indonesia, 2011.

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2011 tentang Dana Perwalian. Jakarta: Republik Indonesia, 2011.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2013 Tentang Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca Dari Deforestasi, Degradasi Hutan dan Lahan Gambut. Jakarta: Republik Indonesia, 2013

2. Buku

Angelsen, Arild and S Atmadja. *Melangkah Maju dengan REDD+: Isu, Pilihan dan Implikasi*. Eds. Bogor: CIFOR, 2010.

Indrarto, G.B, P Murharjanti, J Khatarina, I Pulungan, F Ivalerina, J Rahman, M.N Prana, I.A.P Resosudarmo and E Muharrom. *Konteks REDD+ di Indonesia: Pemicu, pelaku, dan lembaganya*. Bogor: CIFOR, 2013.

Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF) – Indonesia towards a Low Carbon Economy and Enhance Resilience to Climate Change. Jakarta: BAPPENAS, 2011.

"Ministry of Finance Green Paper: Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia". Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Australia Indonesia Partnership, 2009

Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Tim Kerja Instrumen Pendanaan. *FREDDI (Fund for REDD+ Indonesia): Nota Konsep Instrumen Pendanaan REDD+ Indonesia*. Jakarta: Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, 2013.

Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia. *Strategi Nasional REDD+*. Jakarta: Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, 2012.

3. Laporan

African Development Bank. *Framework Document for the Establishment of the Congo Basin Forest Fund (CBF)*. African Development Bank, 2008.

BAPPENAS. *Blueprint for Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)*. Jakarta: BAPPENAS, 2009.

Department for International Development UK. *Annual Review - Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF) Project*. Department for International Development UK, 2013.

Direktorat Pendanaan Luar Negeri Multilateral - BAPPENAS. *Ringkasan: Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Hibah Daerah Untuk Hibah Luar Negeri Multilateral*. Jakarta: BAPPENAS, 2012.

Gruning, Christine and Laura Susanne Shuford. *Case Study: The Guyana REDD-plus Investment Fund (GRIF),*. Frankfurt: Frankfurt School of Finance & Management, 2012.

Kementerian Lingkungan Hidup. *Indonesia Second National Communication under the UNFCCC*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup, 2010.

Millenium Challenge Account Indonesia. *Dokumen Pendirian Lembaga Wali Amanat MCAI*. Jakarta: Millenium Challenge Account Indonesia, 2013.

Millenium Challenge Account - Indonesia. *Millenium Challenge Account - Indonesia: Reducing Poverty through Economic Growth*. Jakarta: Millenium Challenge Account - Indonesia, Tidak Bertanggal

United Nations Development Programme. ICCTF External Report. Jakarta: United Nations Development Programme - BAPPENAS, 2012.

3. Dokumen Elektronik

African Development Bank. “Congo Basin Forest Fund - African Development Bank.” *Afdb.org*, n.d. Web. Tidak Bertanggal <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/congo-basin-forest-fund/>. [Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

Amazon Fund. “Fundo Amazônia - Amazon Fund: Purposes & Management.” Amazonfund.gov.br, 2014.Web. Tidak Bertanggal <http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/Fundo/>. [Terakhir diakses pada tanggal 10 Feb 2013].

“Amazon Fund Executive Report 2012.” Amazon Fund, 2014. Web.Tidak Bertanggal.<http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Relatorio_Atividades/RAFA_printed_ing_2012.pdf>. [Terakhir diakses pada tanggal 10 Feb 2013].

Huber, Suzy. Indonesia: Kerangka Hukum REDD+. The REDD Desk, 2013. Web. Tidak Bertanggal <http://www.theredddesk.org/countries/Indonesia/Legal_Framework>. [Terakhir diakses pada tanggal 28 Agustus 2013]

Kementerian Lingkungan Hidup. "Media Briefing Pembayaran Jasa Lingkungan." Menlh.go.id, 2014. Web. Tidak Bertanggal<http://www.menlh.go.id/media-briefing-pembayaran-jasa-lingkungan/>.[Terakhir diakses pada tanggal 28 Agustus 2013].

Millenium Challenge Account Indonesia. "Hibah Compact - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, 2014.Web. Tidak Bertanggal. http://mca-indonesia.go.id/about/hibah-compact/ [Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

Millenium Challenge Account Indonesia. "Tujuan & Sasaran - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, Web.Tidak Bertanggal<http://mca-indonesia.go.id/about/tujuan-sasaran/>. [Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

Millenium Challenge Account Indonesia. "Lembaga Wali Amanat - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, Web. Tidak Bertanggal<http://mca-indonesia.go.id/about/lembaga-wali-amanat/>.[Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

Millenium Challenge Account Indonesia. "Majelis Wali Amanat - Millenium Challenge Account Indonesia." Mca-indonesia.go.id, Web. Tidak Bertanggal http://mca-indonesia.go.id/about/majelis-wali-amanat/>[Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

Rajcoomar, Narendra. "Fact Sheet Guyana REDD+ Investment Fund." Guyanareddfund.org, 2014. Web.Tidak Bertanggal <http://www.guyanareddfund.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=116>. [Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

The Congo Basin Forest Fund "History and Mission | The Congo Basin Forest Fund (CBFF)." Cbf-fund.org, Web. Tidak Bertanggal <http://www.cbf-fund.org/en/node/64>. [Terakhir diakses pada tanggal 13 Maret 2013].

Wahyudi, Leo. "Indonesian REDD+ Task Force - President Extends Inpres No. 6/2013 on Moratorium." Satgasreddplus.org, 2014. Web.Tidak Bertanggal<http://www.satgasreddplus.org/en/activity/activity-locations/riau/item/65-president-extends-inpres-no-6-2013-on-moratorium>.[Terakhir diakses pada tanggal 6 Februari 2013].

4. Laporan Konferensi

Budiarjo, Amin. *ICCTF and Climate Change Adaptation Program Financing*. dipresentasikan pada Frankfurt Water Symposium 2012: Adaptation in Action - Climate Change and Water, Frankfurt. Jakarta: Indonesia Climate Change Trust Fund, 2012.

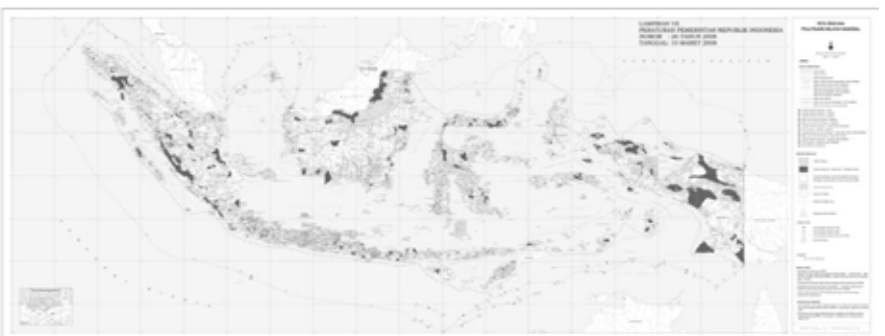
BAB IV
PRASYARAT BAGI IMPLEMENTASI REDD+ YANG NIR-KONFLIK DI INDONESIA

Oleh: Petrus Gunarso, PhD

1. Pendahuluan

Indonesia telah menetapkan tata ruangnya secara nasional melalui penerbitan Peraturan Pemerintah - PP 26/2008 yang dilampiri dengan peta tata ruang seperti terlihat pada gambar 1. Dalam gambar ini terlukiskan di mana lokasi taman nasional atau kawasan konservasi dan hutan lindung. Penggunaan kata hutan lindung dalam peta ini sebenarnya kuranglah tepat karena sesuai dengan UU 41/1999, penetapan hutan lindung merupakan domain Kementerian Kehutanan. Terlebih lagi, walaupun peta ini berskala sangat kecil dan hanya menunjukkan arahan umum, tetapi secara visual dan secara digital merepresentasikan luasan yang terlalu besar untuk hutan lindung. Hal ini terbukti bahwa hampir semua hutan produksi di pulau Jawa masuk ke dalam kategori hutan lindung dalam peta ini.

GAMBAR 1. Peta Pola Ruang Indonesia



Selain peta tata ruang tersebut di atas, dalam kaitannya dengan pelaksanaan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan – REDD+ (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation) di Indonesia, telah dilakukan upaya penundaan izin baru untuk penggunaan hutan alam primer dan lahan gambut atau yang sering dikenal dengan peta moratorium - yang digambarkan pula dalam peta dengan skala 1:250.000. Peta Indikatif Penundaan Izin Baru (PIPIB) - dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia - dalam hal ini Kementerian Kehutanan dan diperbaharui setiap enam bulan. Peta PIPIB pertama tersebut merupakan bagian penting dari Instruksi Presiden (Inpres No. 10 tahun 2011) tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan

Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Setalah berjalan dua tahun maka Inpres tersebut kemudian diperpanjang untuk masa dua tahun lagi (atau istilah hukumnya dikeluarkan Inpres Baru - bukan perpanjangan) melalui Inpres No. 6 tahun 2013, pada tanggal 13 Mei 2013 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Tujuan dari penerbitan ini sesuai dengan kalimat pembuka Inpres tersebut adalah untuk "menyelesaikan berbagai upaya untuk penyempurnaan tata kelola hutan dan lahan gambut yang tengah berlangsung dalam rangka upaya penurunan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan".

Tulisan ini akan mengulas pelaksanaan REDD+ di Indonesia dan melihat berbagai kendala dan tantangan dalam implementasinya.

2. Tinjauan Pembangunan Ruang di Indonesia

Moratorium map atau peta PIPIB merupakan sebuah bentuk komitmen pemerintah dalam kerangka pengurangan deforestasi dan degradasi hutan. Walaupun di berbagai pernyataan Kementerian Kehutanan dinyatakan bahwa PIPIB bukan merupakan permintaan Norwegia dan dinyatakan sebagai niat baik pemerintah dengan atau tanpa bantuan Norwegia - tetapi memang sulit dipisahkan antara pelaksanaan moratorium itu dari pengaruh MoU Indonesia-Norwegia.

Hal itu terlihat paling tidak dari kenyataan bahwa moratorium adalah bagian yang jelas dinyatakan dalam roadmap dari MoU, dan juga jelas bahwa rangkaian kejadiannya sangat berdekatan dengan proses MoU tersebut. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Pistburg Amerika Serikat telah menyatakan bahwa Indonesia berkomitmen akan menurunkan emisi sebesar 26% dengan kemampuan sendiri dan 41% jika memperoleh bantuan pendanaan dari luar negeri. Namun demikian, untuk menghindari kekhawatiran di dalam negeri, bahwa upaya tersebut akan menghambat pertumbuhan ekonomi, maka kebijakan itu juga dilengkapi dengan pernyataan bahwa target pertumbuhan ekonomi nasional tetap 7%. Oleh karena itu kebijakan itu sering dinyatakan sebagai kebijakan 26/7.

Jika kita memperhatikan keadaan tutupan hutan primer - dalam kajian kami disebut sebagai *undisturbed natural forest* - atau hutan alam yang tidak terganggu - maka sudah sangat selayaknya tutupan lahan yang sudah mengkhawatirkan itu perlu dan harus dilakukan. Namun demikian, jika kita mencermati peta PIPIB, ternyata perlindungan hutan alam tersebut tidak sepenuhnya tepat - karena dalam PIPIB dimasukkan perlindungan terhadap

kawasan konservasi dan hutan lindung serta kawasan hutan alam yang belum terganggu tetapi sudah dikeluarkan izinnya. Sehingga dengan demikian - luasan moratorium hutan menjadi kelihatan sangat luas - tetapi terkesan sebagai sebuah pencitraan. Karena jika peta itu hanya memuat wilayah hutan primer yang tersisa, maka kondisi tutupan hutan primer atau *undisturbed forest* sebenarnya sudah sangat memprihatinkan. Peta PIPIB yang seharusnya menggambarkan pentingnya penundaan izin baru di wilayah hutan alam primer dan lahan gambut menjadi kehilangan pesan pentingnya - yaitu keadaan darurat tutupan hutan.

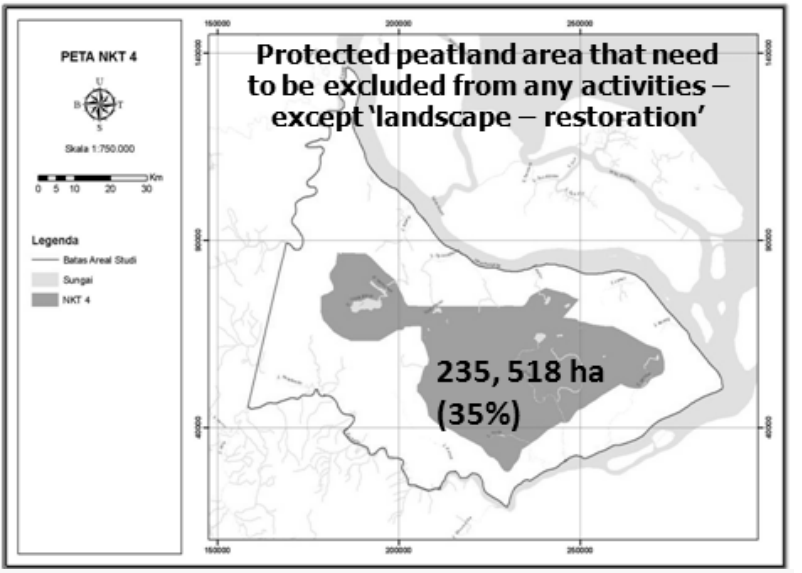
Perlindungan melalui penerbitan PIPIB tersebut seolah-olah perlindungan ganda - tetapi menegasikan arti dari moratorium hutan alam dan lahan gambut itu sendiri. Jika perlindungan atau penundaan izin baru dalam kerangka tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut maka - perizinan untuk pemanfaatan lahan dan eksploitasi yang sifatnya tahunan - seharusnya juga ditunda terlebih dahulu. Dengan usaha ini maka upaya itu dapat kemudian dihitung antara jika dilakukan *business as usual* (BAU) dengan upaya penundaan, maka akan terjadi simpangan/perbedaan antara potensi emisi CO2 dan penyelamatan atau pengurangan dari potensi emisi tersebut karena adanya penundaan. Hasil selama dua tahun penundaan kemudian dapat dipakai sebagai klaim dari dana REDD+ yang dijanjikan.

Pemahaman PIPIB dan perbaikan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut ternyata tidaklah seperti yang dipahami secara umum. Hal ini terbukti ketika proses perpanjangan Peta Moratorium pada bulan Mei 2013 - tidak ditemui kajian evaluasi hasil pengurangan emisi pada dua tahun penundaan, tetapi justru kemudian diterbitkan Inpres baru penundaan tanpa kejelasan apakah dua tahun penundaan sebelumnya menghasilkan sesuatu dari sisi pengurangan emisi.

3. Studi Kasus dari Semenanjung Kampar

Studi kasus yang dilakukan di Semenanjung Kampar memberikan gambaran betapa sebenarnya Pemerintah Indonesia dapat memanfaatkan perlindungan hutan gambut di kubah gambut wilayah ini menjadi sumber pendanaan REDD+. Kampar berhasil menyelamatkan 235.518 ha kawasan yang jika BAU - maka akan ditebang dan dipungut kayunya. Gambar 2 menunjukkan luasan wilayah yang diusulkan untuk tidak diperpanjang izin eksploitasinya karena berada di wilayah bergambut dalam dan potensial mengalami subsidensi jika dieksploitasi.

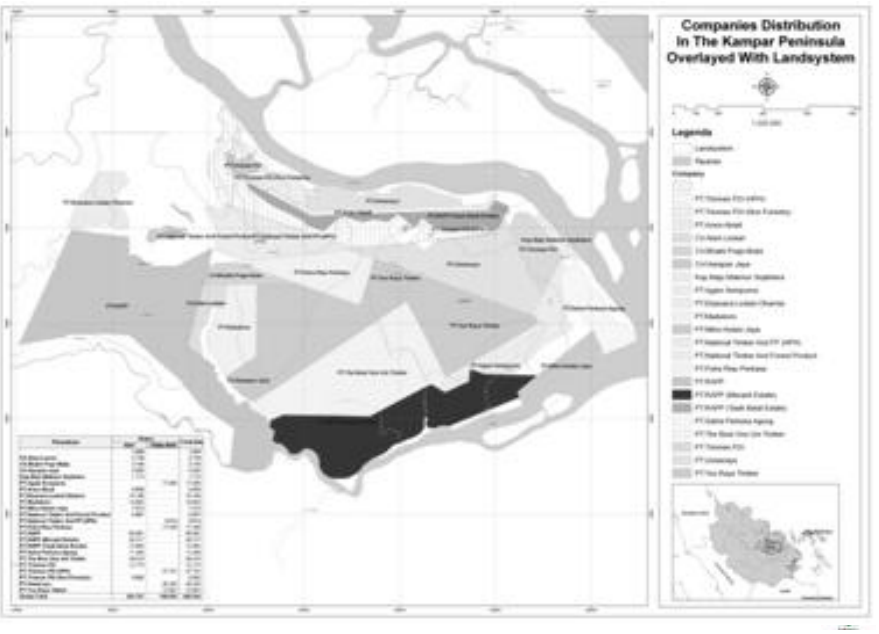
Gambar 2. Peta Usulan Perlindungan Gambut di Semenanjung Kampar



Terdapat 12 perusahaan yang kemudian disetujui untuk tidak diperpanjang izinnya - kecuali untuk restorasi ekosistem (Gambar 3). Jika usulan pada gambar 2 ditumpang susun dengan gambar No. 3 di bawah ini maka terdapat 12 izin HPH yang tidak boleh diperpanjang. Dalam penyampaian hasil studi kolaborasi antara Kementerian Kehutanan, Tropenbos Indonesia dan PT RAPP maka disetujui saat itu juga oleh Menteri Kehutanan untuk tidak memperpanjang izin keduabelas perusahaan tersebut di atas.

Selain telah terjadi penundaan izin baru, terdapat pula kegiatan penundaan perpanjangan izin eksploitasi dari 12 perusahaan pemegang HPH (dulu - Hak Pengusahaan Hutan atau sekarang disebut IUPHHK-HA - Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu - Hutan Alam). Gambar 3 di bawah ini menggambarkan perusahaan-perusahaan pemegang izin yang telah membagi habis kawasan Semenanjung Kampar- Riau. Secara keseluruhan, perusahaan-perusahaan tersebut secara legal memang berada pada wilayah hutan produksi yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun delapan puluhan. Pada saat itu isu mengenai lahan gambut dan potensi emisi CO2 dari lahan gambut belum menjadi topik global.

Gambar 3. Penundaan Perpanjangan Izin 12 Perusahaan di Semenanjung Kampar



Dari sisi konsep REDD+ maka apa yang telah dilakukan di Semenanjung Kampar jauh lebih menjanjikan jika dibandingkan dengan yang dilakukan di Kalimantan Tengah. Pemilihan provinsi yang dilakukan oleh Satgas REDD+ akhirnya menetapkan Kalimantan Tengah sebagai wilayah percontohan - dan tidak memilih Riau dan Semenanjung Kampar sebagai percontohan. Studi kasus di atas memberikan gambaran betapa evaluasi berbasis bentang alam akan memberikan gambaran sebuah proyek REDD+ yang lebih terukur dan mudah dipantau hasilnya.

Secara umum, jika di Kalimantan Tengah lahan gambut sejuta hektar telah menjadi simbol kegagalan pengelolaan gambut di masa pemerintahan Suharto, maka pemilihannya menjadi pilot studi REDD+ dimaksudkan untuk mengubah simbol tersebut menjadi sebuah keberhasilan. Namun demikian, besarnya permasalahan di Kalimantan Tengah dan luasnya cakupan provinsi membuat pemilihan lokasi juga kemudian harus diturunkan - *scale it down* - ke tingkat kabupaten dan kemudian juga ke tingkat *project site*.

Dengan memanfaatkan hasil kajian di Semenanjung Kampar dan pilihan Kalimantan Tengah, maka dapat kemudian dilakukan kajian berbagai tantangan, peluang dan hambatan dalam implementasi REDD+ di Indonesia. Dalam uraian berikut akan disampaikan secara ringkas berbagai tantangan, hambatan dan peluang bagi Indonesia dalam implementasi REDD+.

4. Berbagai Tantangan Pelaksanaan REDD di Indonesia

Ketidakpastian atas tenure dan hak atas tanah serta dihapuskannya kata 'dan atau' dalam UU 41/99 tentang Kehutanan oleh putusan MK 45/2011 dan lebih lanjut oleh putusan MK 35/2012 mengenai dihilangkannya kata 'negara' dalam definisi hutan adat. Kedua putusan MK tersebut seolah-olah menghilangkan roh dari UU 41/1999 - karena dengan kedua putusan tersebut maka kepastian kawasan hutan menjadi makin kabur.

Putusan Mahkamah Konstitusi - MK No. 45/2011 - merupakan putusan yang dengan serta merta mengurangi kepastian hukum mengenai kawasan hutan yang telah ditetapkan/dikukuhkan. Memang terdapat perbedaan cara pandang atas putusan ini. Pihak Kementerian Kehutanan menganggap - dan ini didasarkan pada UU mengenai MK - bahwa keputusan MK berlaku sejak dibacakannya keputusan dan tidak berlaku surut atau tidak bersifat retroaktif. Artinya, kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan - itu tetap sah.

Namun sebagian pendapat menyatakan - benar adanya asas non retroaktif - tetapi apa yang dulu telah ditunjuk itu - merupakan kawasan hutan yang baru selesai ditunjuk - dan semestinya harus segera diikuti dengan langkah ikutannya berupa di tata batas, dipetakan, diumumkan dan kemudian dikukuhkan. Perbedaan cara pandang ini sampai hari ini telah menimbulkan ketidakpastian serta penyelesaian tata ruang baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten dan kota menjadi terhambat.

Mekanisme pembagian keuntungan merupakan tantangan berikutnya. Hal ini jelas terlihat dari belum jelasnya peraturan mengenai pembagian keuntungan bagi pendanaan REDD. Saat ini pengaturan mengenai pembagian keuntungan diatur melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/Menhut-II/2009- namun demikian peraturan ini dianggap tidak benar -karena seharusnya dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan. Perubahan atas Permenhut bersama Kementerian Keuangan sampai saat ini belum terbit, seiring dengan ketidakjelasan pendanaan dari REDD+ di tingkat global.

Tantangan ketiga adalah kejelasan mengenai pembagian tanggung jawab dalam penurunan emisi CO2; antara UKP4 - Satgas REDD+, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup. Kementerian Kehutanan konon mendapatkan tanggung jawab 14% dari target penurunan emisi, sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup 12%. Selanjutnya untuk dapat memenuhi target tersebut Kementerian Lingkungan Hidup meminta bahwa emisi dari lahan gambut merupakan wilayah tanggung jawabnya, karena kalau hanya dari sektor non kehutanan dan *non land use change* - maka akan berat

bagi Kementerian Lingkungan Hidup untuk memenuhi target 12% penurunan emisi sampai dengan 2020.

Keputusan MK 35 yang keluar ketika tulisan ini sudah mendekati final, telah memberikan update informasi yang dapat menjadi kendala sekaligus peluang yang sangat penting dalam implementasi REDD+ di Indonesia. Keputusan MK 35/tentang dikabulkannya tuntutan pengujian Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan mengenai hak masyarakat hukum adat. Putusan ini secara potensial akan memperjelas wilayah masyarakat hukum adat di satu sisi, tetapi di sisi lain akan menambah ketidakpastian mengenai batas kawasan hutan di lapangan - yang akan mempersulit proses pemantauan dan verifikasi berbagai proyek REDD+ yang sedang dan akan dilakukan. Terlebih lagi, jika Kementerian Kehutanan tetap berpedoman bahwa penunjukan sebelum berlakunya Putusan MK45 itu sah dan mengikat, maka ketidakpastian tenure di lapangan akan menjadi lebih rumit.

5. Kendala Dalam Implementasi REDD+

Tantangan yang dihadapi untuk pelaksanaan REDD+ di Indonesia terutama disebabkan oleh luasnya wilayah, besarnya jumlah penduduk yang tersebar tidak merata, ketidakseimbangan penguasaan lahan dan terakhir adalah kenyataan bahwa saat ini negara-negara maju yang berkewajiban mengurangi emisi dan wajib memberikan kompensasi kepada negara dengan hutan luas, seperti Indonesia, kini sedang dalam keadaan krisis ekonomi.

Luasnya wilayah menyebabkan kemungkinan terjadinya kebocoran. Kebocoran tidak boleh terjadi jika dana REDD+ itu akan dikucurkan. Indonesia sebagai negara kepulauan - tentu saja akan kesulitan dalam menjamin tidak terjadinya kebocoran - jika kegiatan dilakukan di satu pulau , maka pulau lain tidak boleh mengalami peningkatan emisi yang menyebabkan nilai bersih pengurangan CO2 - bersifat negatif.

Besarnya jumlah penduduk juga menjadi hambatan tersendiri, karena sebagian besar penduduk tersebut adalah orang miskin baik miskin keuangan maupun miskin lahan. Ketidakseimbangan penguasaan lahan, pada saat implementasi REDD+ akan menguntungkan penguasa lahan luas - dibandingkan dengan penguasaan oleh masyarakat.

Selain besarnya jumlah penduduk, persebaran yang tidak merata dari penduduk juga merupakan hambatan yang tidak kalah peliknya. Dengan penduduk sebagian besar tinggal di Jawa, maka persepsi penduduk dan

investor dari Jawa di luar Jawa mengenai hutan adalah memanfaatkan kayunya untuk kepentingan ekonomi semata - dan melupakan fungsi lingkungan dari hutan.

Yang tidak kalah pentingnya adalah kenyataan bahwa negara-negara yang termasuk ke dalam negara Annex 1; negara yang wajib menurunkan emisi CO2 - umumnya negara-negara maju, kini sedang memasuki masa krisis ekonomi, maka janji mereka untuk memberikan kompensasi menjadi hampir pasti tidak mungkin terjadi. Kalau toh terjadi pasti persyaratan yang diajukan akan sedemikian rumit sehingga proses pencairannya berbelit dan dapat berlarut-larut.

6. Kebutuhan Sumber Daya Manusia

Dalam implementasi REDD+ diperlukan sumber daya manusia yang handal untuk perencanaan. Hal ini terutama karena keahlian perencanaan pemungutan kayu yang diajarkan di Fakultas Kehutanan sampai saat ini tidak kompatibel dengan perencanaan untuk jasa lingkungan penyimpanan dan penyerapan karbon yang dalam implementasinya memerlukan pula pengetahuan mengenai masalah sosial, lingkungan dan juga hubungan internasional.

Kapasitas untuk melaksanakannya - terutama dalam mengukur dan menyajikan laporan yang terukur, teratur pelaporannya dan dapat diverifikasi dengan baik - maka diperlukan sumber daya manusia yang cakap dan cukup. Ditambah lagi jika verifikasi harus dilakukan dengan standar internasional, maka kekurangan tenaga di Indonesia akan menjadi *bottle neck.*

Diperlukan pula badan atau institusi yang mampu mengkoordinir berbagai permasalahan yang menyangkut masalah perlindungan jasa lingkungan hutan, yang merupakan kegiatan baru dan memerlukan pemahaman lebih dibandingkan ilmu kehutanan tradisional. Terbentuknya Badan REDD saat ini belum jelas apakah akan mampu mengatasi hal ini.

Ketidakjelasan peran dan tanggung jawab kehutanan dalam menangani masalah perubahan iklim, lahan gambut dan mitigasinya juga memerlukan penataan. Jika selama ini tanggung jawab kehutanan tertuang dalam tupoksi (tugas pokok dan fungsi) mencakup bina usaha kehutanan, rehabilitasi dan konservasi, maka saat ini diperlukan pengaturan baru yang dapat mengakomodir masuknya jasa lingkungan penyerapan dan penyimpanan karbon ke dalam usaha kehutanan. Dalam organisasi Kementerian Kehutanan saat ini, tidak jelas tupoksi yang menangani pengurangan deforestasi maupun pengurangan degradasi hutan.

Kapasitas untuk implementasi di lapangan juga memerlukan tenaga yang handal dan mencukupi. Jika selama ini tenaga itu banyak tersedia di Jakarta dan di kota provinsi, maka ke depan tenaga terampil diperlukan di tingkat tapak - di lapangan. Mereka yang di lapangan memiliki peran besar dalam pengukuran, pelaporan dan verifikasi. Mereka juga merupakan ujung tombak agar tidak terjadi kebocoran akibat adanya kegiatan ilegal yang dapat mengancam keberhasilan pengurangan emisi.

Pengukuran penyerapan dan penyimpanan karbon di hutan memerlukan ilmu dan keterampilan baru - oleh karena itu pelatihan sangat diperlukan. Dari pengukuran yang detail dan dapat diverifikasi - maka pemberian kompensasi akan berlangsung. Jika pengukurannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka besar kemungkinan kompensasi atau pembayaran jasa yang diharapkan juga tidak akan diterima.

Pelaporan juga menjadi penting dan memerlukan keterampilan dan perubahan pola pikir. Jika laporan-laporan selama ini tidak dilakukan dengan rutin dan seringkali merupakan *desk top reporting*, maka ke depan *field reporting* menjadi lebih penting. Laporan itu nantinya akan diverifikasi oleh pihak ketiga yang independen dan bahkan harus bertaraf internasional.

Pelaksanaan di lapangan memerlukan monitoring yang ketat. Jika pelaksanaan pemantauan tidak dilakukan dengan ketat, maka konsekuensinya adalah tidak diperolehnya kompensasi yang hanya diberikan jika laporan dan pengukuran dilakukan dengan baik dan benar. Pembayaran hanya dilakukan berdasar kinerja (*performance based payment).*

Independent verification dilakukan oleh pihak ketiga internasional. Kenyataan ini ke depan akan menjadi masalah tersendiri. Selain mahalnya konsultan penilai internasional, juga jika pelaporan dan pengukuran yang dilakukan oleh tim lapangan tidak tuntas dan profesional, maka *dispute* atau konflik mengenai laporan - yang berdampak pada besaran dana REDD+ yang akan diterima. Bisa terjadi, biaya untuk *independent verification* menjadi *cost* yang teramat tinggi sehingga menyebabkan perhitungan bisnisnya menjadi tidak menguntungkan.

7. Potensi Solusi

Mengubah cara mengelola hutan lebih baik dengan persiapan dua tahun tentu tidaklah cukup. Perubahan harus dimulai dengan sosialisasi dan pemahaman bersama di tingkat pusat, provinsi, kabupaten di tingkat proyek. Jika hal ini dilakukan dengan baik, maka dua tahun baru bisa menyelesaikan

pemahaman dan sosialisasi di tingkat pusat dan provinsi. Di tingkat kabupaten dan proyek, tentu tergantung berapa banyak yang akan dilibatkan.

Karena banyaknya proyek-proyek percontohan yang secara praktis dilaksanakan oleh masing-masing negara donor maka koordinasi dari teknik dan pelaksanaan proyek menjadi masalah tersendiri. Diperlukan inovasi lokal dan nasional.

Solusi internal di Indonesia sebenarnya dapat digali dan tersedia. Sebagai contoh beberapa diuraikan sebagai berikut:

- Pengurangan subsidi BBM akan memungkinkan adanya peningkatan penggunaan energi terbarukan. Hal ini bisa terjadi karena nilai keekonomian dari penggunaan energi terbarukan dapat didekati karena kompetisi dengan bahan bakar bersubsidi dapat dikurangi. Jika ini dapat dilakukan maka ketergantungan Indonesia kepada impor minyak fosil juga akan berkurang. Indonesia memiliki berbagai bentuk energi terbarukan dan juga energi non fossil fuel seperti panas bumi, batubara dan biodiesel dan yang luar biasa potensinya adalah bio-based energi seperti kayu bakar, *wood pellet* dan penggunaan biomasa lainnya.
- Subsidi silang antara wilayah-wilayah yang jauh dan terpencil menjadikan biaya distribusi bahan bakar minyak menjadi sangat mahal. Jika biaya tersebut dimanfaatkan untuk membangun sumber-sumber energi yang berbasis pada potensi lokal baik tenaga air, batubara, panas bumi maupun biodisel dan bioetanol setempat, maka akan terjadi ketahanan energi yang lebih baik di wilayah-wilayah tersebut dan pembangunan dapat berjalan lebih merata.
- Solusi tersebut di atas sampai saat ini dianggap sebagai solusi yang tidak pro-rakyat, tidak populis. Walaupun kenaikan bahan bakar minyak baru terjadi setahun yang lalu, tetapi kenaikan itu masih belum mampu menekan penggunaan fossil fuel dan sebagian besar penggunaannya justru dipakai untuk warga Jakarta dalam menikmati mobil ber-ac di kemacetan yang semakin hari semakin menyesakkan.
- Berbagai solusi lain dalam rangka pengurangan BBM berbasis fosil/minyak dapat dilakukan dengan meningkatkan penggunaan transportasi umum. Penggunaan kayu untuk bahan ramuan rumah jelas lebih ramah lingkungan dibandingkan dengan penggunaan aluminium atau baja ringan. Namun demikian di dalam kenyataan, pemasaran yang sangat gencar penggunaan aluminium dan baja ringan sering disertai dengan iming-iming mereka lebih ‘green’ karena tidak harus menebang kayu. Jika dilihat dari emisi CO2 atau dalam

rangka pengurangan gas rumah kaca, maka penggunaan baja ringan dan aluminium jelas lebih boros dan lebih menghasilkan polusi CO2 dibandingkan jika kita menggunakan kayu - yang berarti menyimpan secara permanen CO2 di dalam kayu. Yang menjadi masalah di sini sebenarnya adalah jika kayu yang dipakai adalah kayu ilegal atau dalam proses pemanenannya tidak memperhatikan kelestarian hutan.

DAFTAR PUSTAKA

Inpres 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Inpres 6 Tahun 2013 Tentang Penundaan Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Peta PIPIB I-IV - dari website UKP4: http://www.ukp.go.id/informasi-publik/cat_view/20-geospasial

Laporan Landscape Assessment Wilayah dengan Nilai Konservasi Tinggi di Semenanjung Kampar, Tropenbos International Indonesia Programme, 2010.

Permenhut P.36/Menhut-II/2009

BAB V
KESIAPAN KALIMANTAN TIMUR DALAM PROGRAM REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD+)

Muhamad Muhdar
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

1. Latar Belakang

Ajaran-ajaran moral dan agama mengharuskan manusia mampu beradaptasi dengan alam dengan tujuan untuk memanfaatkan sumber daya alam secara bijaksana, tidak merusak, dan memperhitungkan keberlanjutannya. Prinsip ini seharusnya menjadi acuan di tengah ketidakmampuan umat manusia beradaptasi dengan alam dan semakin tidak terkendali pemanfaatannya melalui cara-cara menaklukkan atas nama kepentingan ekonomi. Intervensi umat manusia yang berlebihan terhadap alam melalui perusakan dan pencemaran lingkungan telah meminggirkan banyak kesempatan umat manusia untuk memanfaatkan daya dukung alam bagi kehidupan umat manusia. Pemanfaatan sumber daya alam terutama hutan, menunjukkan berkurangnya areal hutan (deforestation) dari waktu ke waktu termasuk degradasi lahan.[1]

Deforestasi maupun degradasi lahan ikut berkonstribusi terhadap penurunan kemampuan alam secara alamiah untuk tetap mempertahankan kondisi iklim yang dapat menunjang kehidupan manusia secara berkelanjutan. Kebijakan untuk mempertahankan fungsi-fungsi ekologi kawasan hutan tidak berbanding lurus dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan oleh karena masih adanya keputusan memanfaatkan ('mengilangkan') hutan. Banyaknya izin atas nama kegiatan ekonomi ditengarai tidak memperhitungkan dengan tepat nilai sesungguhnya dari sumber daya alam sehingga deforestasi dan degradasi lahan terus terjadi melalui berbagai penggunaan di luar sektor kehutanan.

Perubahan iklim merupakan isu strategis selama bertahun-tahun, baik dalam skala nasional maupun internasional. Pada skala global, perubahan iklim merupakan isu utama Konferensi Para Pihak ke-13 (Conference of parties/COP 13) dari Konverensi Kerangka Kerja Perubahan Iklim PBB (United

1. Lihat juga, Safitri dan Muhadjir: Intervensi manusia sebagai penyebab perubahan iklim bukan hanya sebagai fenomena alam, terutama konsumsi energi fosil serta pembukaan lahan adalah dua contoh konstribusi manusia terhadap perubahan iklim (Muhadjir dan Safitri, 2010)

Nations Framework on Climate Change Conference/UNFCCC) di Bali pada tahun 2007. Pertemuan ini mendorong para pihak melakukan uji coba mekanisme pengurangan emisi, degradasi dan deforestasi di negara-negara berkembang. Pada skala nasional, Pemerintah RI menetapkan kebijakan untuk mengurangi emisi karbon dari deforestasi dan degradasi hutan sebagai respon dari keinginan para pihak pada level internasional tersebut. Pada KTT G-20 di Pittsburgh Amerika Serikat, Indonesia melalui Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan komitmen untuk mengurangi emisi karbon sesuai Bali Roadmap sebesar 26% hingga tahun 2020. Hal ini ditegaskan kembali pada putaran Perundingan COP–15 di Copenhagen, Desember 2009.

Pemerintah Indonesia memutuskan bahwa REDD+ merupakan program nasional yang penerapannya dilakukan bertahap di tingkat-tingkat subnasional (provinsi, kabupaten, unit manajemen) yang diintegrasikan ke tingkat nasional melalui beberapa fase, yaitu:

1. Tahap I, Fase persiapan: identifikasi status IPTEK dan kebijakan terkait (2007-2008)
2. Tahap II, Fase kesiapan (*readiness phase*): tahap penyiapan perangkat metodologi dan kebijakan (2009-2012)
3. Tahap III, Fase penerapan (*full implementation*): tahap implementasi penuh sesuai aturan COP pada saat REDD+ menjadi bagian skema UNFCCC pasca 2012 (mulai tahun 2013)

Sebagai bentuk pelaksanaan amanah COP 13 Bali, Pemerintah bekerja sama Pemerintah Australia, Jerman, *International Timber Trade Organization* (ITTO) dan *The Nature Conservancy* (TNC) meluncurkan Program *Demonstration Activities* REDD atau DA REDD+ pada wilayah Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat dan Jawa Timur pada tanggal 6 Januari 2010.2

Provinsi Kalimantan Timur merupakan salah satu provinsi yang berkomitmen untuk berkontribusi pada penurunan 26% emisi gas rumah kaca dengan usaha sendiri dan 41% dengan dukungan negara lain dalam merespon dampak perubahan iklim. Namun demikian, perlu pengujian terhadap kesiapan pada tingkat regulasi/implementasi menyangkut aspek kelembagaan, perencanaan, termasuk di dalamnya peluang dan tantangan yang dihadapi dalam merespon isu mitigasi perubahan iklim terutama kesiapan REDD+.

---

2. Bahan presentasi Rencana Strategis Program Dinas Kehutanan Kabupaten Berau 2011-2015 yang disampaikan pada RAKORENBANGHUTDA Provinsi Kaltim 2012.

Peraturan pada Level Nasional dan Sub-Nasional tentang Penurunan Emisi melalui Mekanisme REDD+

Peraturan pada Level Nasional

Earth Summit (KTT Bumi) di Rio de Janeiro, Brasil menghasilkan 3 Konvensi, 1 di antaranya Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC), dan berkekuatan hukum sejak 21 Maret 1994 setelah diratifikasi oleh 50 negara. Indonesia meratifikasi Konvensi ini melalui UU No. 6 tahun 1994, juga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *United Nations On Biological Diversity* (Konvensi PBB Mengenai Keragaman Hayati). Demikian juga komitmen Indonesia dibuktikan Protokol Kyoto dengan UU Nomor 17 Tahun 2001. Protokol Kyoto disepakati dengan ”target” dan jadwal penurunan emisi yang harus dilakukan negara maju, yaitu sebesar 5% dari tingkat emisi tahun 1990 yang harus dicapai dalam periode 2008-2012, yang meliputi kesepakatan terhadap ‘*Emission reductions focused on developed world (Annex 1 countries); No coverage of forestry and agriculture; International funding limited to CDM/JI mechanism; System based on compliance; reporting against obligations; UNFCCC 80% of the game dan Environmental treaty.*

Pengaturan terkait pelaksanaan pengurangan emisi dan REDD+ di Indonesia meliputi pembentukan lembaga pendukung penyusunan rencana aksi pengurangan GRK, inventarisasi GRK, penundaan izin baru REDD+ yang dituangkan ke dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dan peraturan teknis.

Keikutsertaan Indonesia dalam REDD+ tersirat dalam Rencana Kehutanan Tingkat Nasional 2010-2029 (RKTN), yang merupakan penyempurnaan dari RPJP Kehutanan 2006-2025, secara jangka panjang diharapkan sumber daya hutan dapat memberikan manfaat tidak hanya lingkungan tapi juga secara ekonomi dan sosial yang tidak hanya berasal dari hasil hutan kayu (HHK), tetapi juga hasil hutan bukan kayu (HHBK), potensi karbon, keanekaragaman hayati, jasa lingkungan dan wisata alam. Hal ini sesuai dengan tujuan RKTN 2010-2029, yaitu memberikan arah pengurusan hutan ke depan melalui pemanfaatan secara optimal dan lestari potensi multifungsi hutan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia serta untuk meningkatkan kontribusi nyata sektor kehutanan bagi kepentingan lingkungan global. Isu-isu pokok yang dituangkan dalam RKTN yaitu: [3]

3. Data Dirjen Planologi Departemen Kehutanan, 10 Juni 2009.

1. Pemberantasan pencurian kayu dan perdagangan ilegal
2. Revitalisasi industri kehutanan
3. Deforestasi dan degradasi hutan
4. Pengentasan kemiskinan masyarakat sekitar hutan
5. Masalah tenurial, terutama terkait hukum adat
6. Pembangunan *community forest* dan KPH
7. Implementasi *forest governance*
8. Peningkatan kualitas dan kuantitas SDM
9. Peningkatan peranan Litbang Kehutanan

Berbagai peraturan pada level nasional terkait dengan REDD+ di antaranya, Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim; Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca; Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2011 tentang Inventarisasi Nasional Gas Rumah Kaca. Peraturan teknis terkait REDD+ dalam bentuk Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut (berlaku 2 tahun hingga Mei 2013). Peraturan ini merupakan instrumen yang cukup baik oleh karena dapat mengurangi deforestasi yang berlangsung selama ini. Pengalaman tanpa moratorium menunjukkan kepada kita bahwa kewenangan pemanfaatan sumber daya hutan tidak berbanding lurus dengan fakta adanya penurunan kualitas lingkungan hidup di Indonesia. Mempertahankan dan memperluas cakupan waktu pemberlakuannya harus merupakan komitmen berkelanjutan, jika perlu cukup pemanfaatan lahan-lahan yang telah terdegradasi khususnya bagi pembangunan di luar sektor kehutanan.

Secara teknis, berbagai peraturan yang mendukung pelaksanaan REDD di Indonesia masih sektoral oleh karena pemahaman faktualnya direpresentasikan oleh aktivitas bidang kehutanan. Beberapa ketentuan-ketentuan tersebut di antaranya:

1. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.8/Menhut-II/2010 tentang Renstra Kemenhut 2010-2014 (Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim di Sektor Kehutanan)
2. Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Pokja Perubahan Iklim di Kementerian Kehutanan
3. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.30 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari REDD

4. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.68 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan DA Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan.

Beberapa ketentuan di atas menunjukkan ketertersediaan dari sisi pengaturan secara operasional. Salah satu hal penting adalah adanya penentuan entitas nasional dan internasional sebagai pelaksana program REDD **(**Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 30/Menhut-II/2009). Entitas nasional adalah Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan pada Kawasan Hutan, Pengelola Hutan Negara dan Pemilik atau Pengelola Hutan Hak.[4] Entitas internasional adalah mitra penyandang dana untuk pelaksanaan REDD. Dengan definisi demikian, maka entitas nasional ini menjadi pelaksana dari sebuah proyek REDD yang dibiayai oleh entitas internasional atau entitas nasional melakukan proyek yang nantinya menghasilkan sertifikat REDD yang akan dijual ke entitas internasional. Hak dari entitas nasional hanyalah menerima pembayaran dari entitas internasional atas penurunan emisi yang berhasil dilakukannya dan entitas internasional berhak mempergunakan sertifikat REDD untuk dikompensasikan dengan kewajiban penurunan emisinya.

Pemberlakuan secara efektif ketentuan-ketentuan organik yang mengatur REDD sebagaimana digambarkan di atas memerlukan ketepatan atas hubungan antara tata hukum dari sisi pembidangan maupun tingkatan pengaturannya. Di antara semangat dan proses yang menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia komitmen dalam isu perubahan iklim, terdapat sejumlah catatan inkonsistensi antar tata hukum yang perlu menjadi perhatian, antara lain:[5]

a. Pada tingkat kebijakan pengelolaan hutan tidak terlepas dari risiko ketidakjelasan tujuan-tujuan pengurangan emisi misalnya Instruksi Presiden 10 Tahun 2011 tentang moratorium penebangan hutan tetapi di lain pihak membolehkan usaha perkebunan dengan menggunakan hutan primer (lihat rencana pembangunan *food estate* di Merauke), Perpres 61 Tahun 2011 tentang RAN Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca, PerPres No 71 Tahun 2012 Tentang MP3EI, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Ruang Wilayah Kalimantan yang hanya melindungi kawasan *Heart of Borneo* dengan luas 23.250.289,11 ha yang terletak di

4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013 menetapkan adanya hutan adat selain hutan negara, hutan hak.
5. M.Muhdar, Kertas Kerja untuk FGD, Posisi Hukum dalam Mengadaptasi Ketersediaan Pangan dan Perubahan Iklim (Prakarsa Borneo), 2012.

Indonesia-Malaysia-Brunei atau 8.874.949,88 ha (38,17%) berada di Kaltim (termasuk Kalimantan Utara), namun ketentuan tersebut tidak menjelaskan bagaimana pengelolaan hutan yang lain di pulau Kalimantan.[6]

b. Pembentukan aturan pelaksana melalui peraturan menteri, seperti contoh Permenhut P.36 Tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung. Permenhut ini memuat tentang kegiatan usaha pemanfaatan penyerapan karbon dan/atau penyimpanan karbon, permohonan izin usaha, pengembangan proyek dan pemasaran karbon, pembiayaan dan pembayaran. Aturan ini menunjukkan ketidakjelasan kewenangan dalam mekanisme keuangan, seperti yang ditunjukkan berikut ini:

   Permenhut P.36/09 ini membahas tentang pembiayaan dan pembayaran serta mekanisme distribusi pembayaran, dengan menyebutkan pula mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak di bidang Kehutanan. Pada Pasal 17 ayat (1) Permenhut P.36/09 menyatakan bahwa nilai jual jasa lingkungan dari RAP dan PAN karbon adalah pendapatan dari penjualan kredit karbon yang telah disertifikasi dan dibayar berdasarkan ERPA, ayat (3) menyatakan bahwa dana yang diterima oleh pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (2) merupakan PNBP. Melihat Pasal ini, muncul pertanyaan apakah nilai jual jasa lingkungan dapat ditetapkan oleh Menteri Kehutanan atau Menteri Perdagangan, karena Departemen Perdagangan memiliki kewenangan untuk menyusun standar, norma dan prosedur perdagangan nasional dan internasional, serta negosiasi. Ketika melakukan penjualan karbon, tentunya akan melewati proses negosiasi. Namun Permenhut ini tidak merujuk ke bidang lain untuk melakukan koordinasi sedangkan perdagangan karbon sangat berkaitan erat dengan perdagangan Internasional. Kedua peraturan tersebut mengatur dan menyebutkan siapa yang berwenang dalam pengelolaan dan pengaturan keuangan negara. Jika ditinjau dalam UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan

6. Awang Faroek Ishak, Rusmadi, Daddy Ruhiyat dan Bohari Yusuf. 2013, Pertumbuhan Kaltim Hijau yang berkelanjutan dan berkeadilan, Sebuah Pemikiran Kebijakan Transformasi Ekonomi Pasca Migas dan Batubara, Samarinda: MGU, hlm. 54

Negara Bukan Pajak Bagian Ketentuan Umum menyatakan bahwa menteri yang dimaksud dalam UU ini adalah Menteri Keuangan RI.

c. Konvensi Internasional terkait Perubahan Iklim, HAM, keragaman hayati telah diratifikasi ke dalam peraturan perundangan nasional, dalam perkembangannya, terdapat sebuah kesepakatan dalam bentuk '*Accord'* yang dihasilkan dalam COP di Cancun tahun 2010, bentuk *accord* ini belum jelas bentuk adopsinya ke dalam kerangka hukum Indonesia.

Peraturan pada Tingkat Provinsi

Terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Pokja Perubahan Iklim di Kementerian Kehutanan juga diikuti oleh pembentukan lembaga sejenis di Provinsi Kalimantan Timur. SK Gubernur No. 522/k.512/2010 tentang Pembentukan Pokja REDD Prov Kaltim dan Peraturan Gubernur Kaltim Nomor 2 Tahun 2011 tentang Dewan Daerah Perubahan Iklim merupakan produk daerah dibuat untuk memperkuat pelaksanaan program adaptasi perubahan iklim di tingkat provinsi.

Kebijakan Pembangunan terkait REDD

REDD dalam perdebatan di UNFCCC tidak selalu konsisten. Ia bisa kepanjangan dari Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan di negara berkembang/*Reducing Emissions from Deforestation and forest degradation in Developing countries* atau kepanjangan dari Pengurangan emisi dari deforestasi di negara berkembang/*Reducing Emissions from Deforestation in Developing countries*. Kepanjangan REDD yang pertama itu merupakan istilah yang diperkenalkan oleh Indonesia pada COP 13, Desember 2007, di Bali. Indonesia mengkonsepsikan REDD sebagai *semua upaya pengelolaan hutan dalam rangka pencegahan dan atau pengurangan penurunan kuantitas tutupan hutan dan stok karbon yang dilakukan melalui berbagai kegiatan untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan.*

REDD dalam pelaksanaannya merujuk pada dua hal. Pertama, proses pembentukan mekanisme pembayaran kepada negara berkembang yang telah mengurangi emisinya lewat pengurangan laju deforestasi dan degradasi hutan. Kedua, ia merujuk pada aktivitas persiapan bagi negara agar terlibat dalam mekanisme REDD. Di Indonesia, rujukan

kedua itu dikenal dengan istilah *Demonstration Activities* (DA). Dalam perkembangan terakhir REDD menjadi REDD+ (penambahan pengelolaan hutan yang berkelanjutan).

Dalam rencana pemerintah Indonesia, DA ini merupakan inisiasi pelaksanaan REDD yang dilakukan sebelum adanya keputusan mengikat di tingkat internasional. DA ini dilakukan untuk pengujian dan pengembangan metodologis, teknologi dan institusi pengelolaan hutan secara berkelanjutan yang berupaya untuk mengurangi emisi karbon dengan tujuan untuk mendapatkan desain pengelolaan hutan terkait pengurangan emisi karbon dari deforestasi dan degradasi hutan. DA dapat dilakukan di hutan negara dan atau hutan hak dan dilakukan oleh para pemrakarsa yang dalam implementasinya bisa dikerjasamakan dengan mitra. Walaupun terkesan seperti penelitian pencarian bentuk REDD, namun DA ini tetap penting berhubung dengan ketergantungan pelaksanaan REDD yang membutuhkan persetujuan secara mengikat terkait peranan hutan dalam mitigasi perubahan iklim. Dalam implementasinya, DA ini membutuhkan persetujuan dari Menteri Kehutanan. Jika memenuhi persyaratan tertentu, maka DA ini bisa dialihkan menjadi proyek REDD.

Penekanan dalam program REDD menyangkut dua isu utama yaitu deforestasi dan degradasi. Mengenai deforestasi dirumuskan pada Marrakesh Accord (COP 7) sebagai *direct human-induced conversion of forested land to non-forested land.* Sementara Indonesia sendiri memakai konsep yang hampir sama dengan definisi menurut UNFCCC itu dengan menyebutkan bahwa deforestasi adalah *perubahan secara permanen dari areal berhutan menjadi tidak berhutan yang diakibatkan oleh kegiatan manusia*. Degradasi merupakan isu yang kedua dalam perubahan iklim meskipun awalnya belum dianggap sebagai hal utama. Degradasi hutan dipahami sebagai *penurunan kuantitas tutupan hutan dan stok karbon selama periode tertentu yang diakibatkan oleh kegiatan manusia.* Istilah ini serta istilah deforestasi terkait dengan istilah lain, yakni hutan. Sampai saat ini, UNFCCC mengadopsi istilah hutan yang dipunyai oleh FAO, yakni *a minimum area of land of 0.05-1.0 hectares with tree crown cover (or equivalent stocking level) of more than 10-30 percent with trees with the potential to reach a minimum height of 2-5 metres at maturity in situ***.** Tidak ada penjelasan apakah bisa juga dikatakan hutan ketika jenis pohonnya hampir seragam. Istilah Indonesia untuk hutan lebih bermasalah lagi. Hutan menurut Indonesia adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan; yang dibedakan pengertiannya dengan **kawasan hutan**, yakni

wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Sehingga bisa jadi ada hutan yang tidak berposisi sebagai kawasan hutan jika tidak ada penunjukan atau penetapan dari pemerintah atau bisa juga ada kawasan hutan yang sebenarnya bukan hutan.

Dalam kaitan cakupan REDD, hutan merupakan fokus utama dalam penyusunan kebijakan perubahan iklim, dalam arti ketersediaan hutan merupakan prasyarat utama. Keikutsertaan Indonesia di berbagai forum memberikan pesan terhadap komunitas internasional bahwa keberadaan hutan yang dimiliki dapat menjadi sumber penggerak ekonomi tetapi di lain pihak akan menjadi sumber bencana bagi negara-negara lain jika dalam pengelolaannya tidak dilakukan dengan hati-hati.

Potret penyelenggaraan REDD di Indonesia dapat dilihat peta sebarannya, sebagai berikut:

Wilayah Provinsi yang melaksanakan REDD+ seperti di atas tidak terbatas pada provinsi-provinsi yang memiliki jumlah hutan primer yang banyak seperti Sulawesi Utara, Gorontalo, Bali, NTB, NTT, dan Jawa Timur.

2. Mengukur Kesiapan Kaltim dalam Program REDD+

Kehadiran berbagai kebijakan dan aturan mengenai pelaksanaan REDD+ di Kalimantan Timur dapat ditelusuri dari beberapa indikator, yaitu pemahaman para pihak berkepentingan, kesiapan aturan, konektivitas antar bidang pembangunan, dan keterujian pada sisi manfaat program REDD+.

Pemahaman Para Pihak dalam Program REDD+

Perubahan iklim, REDD, REDD+, emisi karbon, tidak saja cukup teknis-ilmiah ('terbatas') tetapi juga kesulitan memberikan pemaknaan pada tingkat operasional bagi petani kecil, dan bahkan pejabat. Pada sisi konseptual, pemaknaan tersebut akan lebih variatif lagi tingkat kerumitannya apabila isu perubahan iklim dihubungkan dengan aspek dampak negatif, model adaptasi hukum-sosial, ketersediaan pangan, peran negara dalam mengadaptasikan potensi dan akibat, dan pengaruh relasi antar negara dalam membangun komitmen dan aksi. Pada tingkat Kalimantan Timur, pemahaman REDD masih terbatas pada perdebatan-perdebatan terbatas dan cenderung masih bersifat teknis-ilmiah. Cakupan pemahaman masih didominasi oleh lembaga-lembaga riset dan kalangan *civil society organization* dan belum sampai pada tahap tingkat pengambil kebijakan. Hal ini dapat ditelusuri dari berbagai peran yang dilakukan oleh berbagai pihak di tabel berikut:

Tabel: Proyek REDD+ di Prov. Kalimantan Timur (Pembaruan data Juni 2012)

Nama Proyek	Provinsi	Lembaga Yang Terlibat	Tujuan
Berau, Indonesia Climate Action Project; Kabupaten Berau Forest Carbon Program	East Kalimantan	TNC/ICRAF/Sekala/University Mulawarman/Winrock Int'l/University of Queensland	AD, Adg, RS, AF
Global Green in East Kalimantan	East Kalimantan	Global Green	AD, Adg,RS
Hutan Lestari untuk orang utan	East Kalimantan	PT RHOI (Restorasi Habitat orang utan Indonesia) formed by BOS	AD, Adg
Kutai Barat, HKM: Heart of Borneo	East Kalimantan	WWF	AD
Malinau Avoided Deforestation Project	East Kalimantan	GER/PT Inhuntani II/Malinau Regency/KfW/FFI/District Government/GTZ/Tropenbos International/Global Eco Rescue/Borneo Tropical Rainforest Foundation	Adg

Keterangan: *AF: Reforestation, AD: Avoided deforestation, Adg: Avoided degradation, RS: Restoration.*[7]

7. Lihat: http://www.red-indonesia.org, diakses terakhir 18 Agustus 2013

Hasil-hasil studi sebagaimana yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut pada umumnya tidak secara optimal dijadikan rujukan dasar untuk penyusunan kebijakan kecuali hanya dimiliki oleh level beberapa dinas di tingkat Provinsi Kalimantan Timur seperti BAPPEDA, Dinas Kehutanan, temasuk dokumen-dokumen ini yang digunakan oleh Gubernur dalam melahirkan beberapa slogan pembangunan Kaltim pada tahun-tahun terakhir seperti Kaltim Hijau (*Kaltim Green*), penanaman pohon oleh setiap orang (*one man one tree*). Penguasaan substansi tentang REDD oleh kalangan terbatas belum dimaknai secara strategis oleh DPRD Provinsi Kaltim dan DPRD Kabupaten Kota. Fakta ini memiliki korelasi terhadap tingkatan pembiayaan program REDD termasuk minimnya regulasi yang dilahirkan pada tingkat peraturan daerah.

Kesiapan Peraturan

Aspek hukum menjadi lebih krusial saat memposisikan dirinya pada keadaan yang tertinggal terhadap aspek-aspek perubahan iklim, baik karena alasan lingkup berlakunya memiliki keterkaitan antar tata hukum, juga aspek yuridis-teknis masih memerlukan kejelasan.

Hal ini akan lebih menyulitkan pada tingkat daerah jika para penyelenggara pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif) tidak menyediakan seperangkat aturan yang memungkinkan dapat direalisasikan pada tingkat operasional sesuai dengan karakteristik Kalimantan Timur.

Surat Keputusan Gubernur No. 522/k.512/2010 tentang Pembentukan Pokja REDD Prov Kaltim dan Peraturan Gubernur Kaltim Nomor 2 Tahun 2011 tentang Dewan Daerah Perubahan Iklim merupakan dua produk hukum yang dibuat untuk mengadopsi program REDD di Kalimantan Timur. Sampai dengan tahun 2013, Pokja REDD Provinsi belum terlalu optimal menginternalisasi konsep dan program pada semua level kebijakan. Dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Kalimantan Timur maupun Kabupaten/Kota belum terlihat program ini sebagai bagian dari program pembangunan yang diharapkan mampu mengadaptasi ancaman perubahan iklim di tingkat daerah. Masih soal peraturan di tingkat daerah, kehadiran Dewan Daerah Perubahan Iklim tahun 2011 semakin membuat tidak jelas institusi yang dibuat tersebut. Dewan Perubahan Iklim sejatinya mampu menaungi kelembagaan dan realisasi rencana aksi daerah terhadap perubahan iklim tetapi posisi Pokja REDD juga memiliki tugas yang relatif sama sehingga perlu revitalisasi dan penegasan status hukum di dua kelembagaan REDD tersebut. Sampai saat ini, lembaga-lembaga bentukan pada tingkat provinsi tersebut baru

melahirkan 3 (tiga) dokumen strategi dan perencanaan pembangunan rendah karbon, yaitu:

1. Dokumen strategis pembangunan Kalimantan Timur yang berkelanjutan dan ramah lingkungan
2. Dokumen Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi dan Rumah Kaca (RAD GRK) yang telah ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 54 Tahun 2012
3. Dokumen Strategi dan Rencana Aksi Provinsi REDD+ (SRAP REDD+)

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur nampaknya tidak mempersiapkan dengan baik dari sisi peraturan dan program yang mampu memberikan dampak terhadap penurunan deforestasi dan degradasi lahan sehingga tidak memiliki perbedaan signifikan antara kelahiran REDD+ dan praktek eksploitatif SDA yang tengah berlangsung saat ini.

Sejarah pemanfaatan SDA di Kaltim terutama untuk kegiatan kehutanan dan pertambangan mulai lahir bersamaan dengan paket kebijakan pembukaan kran investasi di Indonesia di akhir 1960-an (UU Pertambangan, Kehutanan, dan Penanaman Modal). Namun fakta juga menunjukkan adanya peningkatan usaha pertambangan, kehutanan dan perkebunan pasca penetapan otonomi di daerah tahun 1999. Kewenangan yang demikian luas diberikan kepada Bupati/Walikota ikut mempengaruhi masuknya investasi pada tiga kegiatan tersebut. Pemberian izin yang demikian “relatif mudah” tidak berbanding lurus dengan pengelolaan lingkungan yang baik. Fakta ini yang melatarbelakangi keluarnya Surat Gubernur Kalimantan Timur yang dipahami sebagai bentuk pelarangan keluarnya izin pertambangan, kehutanan dan perkebunan (moratorium).

Surat yang dikeluarkan oleh Gubernur Kalimantan Timur Nomor: 180/1375-Hk/2013 tanggal 25 Januari 2013 perihal Penerbitan Izin dan Audit untuk Izin Pertambangan, Kehutanan, dan Perkebunan dilatarbelakangi oleh keluhan dari masyarakat dan indikasi terjadinya pelanggaran hukum dan peraturan terhadap investasi di Provinsi Kalimantan Timur yang memuat empat hal, yaitu:

1. Menghentikan untuk sementara waktu terhitung sejak ditandatanganinya surat ini terhadap penerbitan izin untuk pertambangan, kehutanan dan perkebunan
2. Melakukan audit terhadap semua perizinan yang telah diterbitkan untuk pertambangan, kehutanan dan perkebunan, apakah semuanya sudah memenuhi aturan yang berlaku atau

tidak yaitu Undang-Undang Mineral dan Batubara, Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Perkebunan dan peraturan perundangan yang terkait

3. Menyampaikan hasil audit dimaksud dalam waktu yang tidak terlalu lama kepada Gubernur Kalimantan Timur dengan tembusan disampaikan kepada menteri-menteri terkait
4. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur untuk sementara waktu terhitung sejak ditandatanganinya surat ini tidak akan memberikan rekomendasi terhadap bidang/sektor pertambangan, kehutanan, dan perkebunan di wilayah saudara sampai dengan dilakukan dan dilaporkan hasil audit tersebut

Surat Gubernur Kalimantan Timur Nomor 180/1375-Hk/2013 memunculkan beberapa isu hukum, di antaranya, apakah surat ini memiliki kekuatan hukum bagi penghentian sementara (moratorium) izin pertambangan, kehutanan, dan perkebunan. Apa yang harus dilakukan oleh Pemerintah Provinsi untuk memastikan ketaatan Bupati/Walikota pasca keluarnya surat gubernur. Untuk menjawab dua isu hukum tersebut diperlukan kejelasan dari sisi hukum, antara lain analisis teks dan keterhubungan dengan tujuan, pengujian dari sisi hierarki hukum, kekuatan mengikat dari surat, implikasi hukum yang ditimbulkan dan analisis kewenangan gubernur terhadap pengelolaan pertambangan, kehutanan dan perkebunan.[8]

1. Dari sisi analisis teks, syarat formil, Surat Gubernur Kalimantan Timur Nomor: 180/1375-Hk/2013 tidak terpenuhi, baik sebagai surat edaran maupun surat perintah sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Gubernur Nomor: 40 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas. Surat gubernur tersebut memuat dua kualifikasi surat yaitu surat edaran dan surat perintah (terjadi penggabungan makna). Meskipun syarat formil tidak terpenuhi, tujuan surat tersebut memenuhi syarat dari sisi materiil oleh karena memuat pesan atas objek tertentu yaitu berisi permintaan penghentian sementara izin usaha kehutanan, pertambangan dan perkebunan.
2. Pengujian dari sisi hierarki ketentuan perundang-undangan yang pernah ada dan ketentuan berlaku saat ini, **Surat Edaran** atau **Surat Perintah** yang dikeluarkan oleh Gubernur Kalimantan Timur bukan termasuk ketentuan perundang-undangan, dengan

8. M. Muhdar, Legal Opinion terhadap Gubernur Kalimantan Timur Nomor: 180/1375-Hk/2013 tanggal 25 Januari 2013 perihal Penerbitan Izin dan Audit untuk Izin Pertambangan, Kehutanan, dan Perkebunan, kerja sama dengan GIZ, April 2012.

demikian tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Posisi surat edaran atau surat perintah bukan merupakan sebagai norma hukum.

3. Dari sisi kekuatan mengikat, Surat Gubernur Kalimantan Timur Nomor: 180/1375-Hk/2013 tidak dapat dikategorikan sebagai surat edaran dan memuat kandungan norma mengikat. Meskipun demikian, **pesan dari surat yang dikeluarkan oleh gubernur memiliki kekuatan, sepanjang merupakan bagian pertama** atas menggunakan kewenangan dalam proses perizinan pengusahaan pertambangan, kehutanan dan perkebunan yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota.
4. Implikasi hukum dari ketidakpatuhan bupati/walikota, baik karena alasan legalitas formal atau tidak melihat sisi positif dari tujuan "pesan" surat Gubernur Kaltim maka berakibat pada tingkat kewibawaan kebijakan yang dikeluarkan dalam rentang penyelenggaraan pemerintah daerah menjadi berkurang. Pada tingkatan tertentu, ketidakpatuhan tersebut akan berpengaruh pada tingkat ketaatan terhadap perundang-undangan lain di bidang pengelolaan SDA.
5. Gubernur Kaltim tidak secara optimal menggunakan kewenangan terhadap pengawasan sektor usaha pertambangan, kehutanan dan perkebunan. Pesan melalui surat untuk melakukan audit adalah bersifat pasif dalam arti tidak boleh ada perbuatan hukum apapun selama tidak dilaksanakannya audit. Di sisi lain, perusahaan tambang, kehutanan, dan perkebunan tetap akan melanjutkan usahanya meskipun tanpa audit oleh karena maksud surat tersebut hanya ditekankan pada permohonan izin baru.

Beberapa rekomendasi dari pendapat hukum atas surat edaran tentang moratorium tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penggunaan kewenangan gubernur harus dimulai dengan kegiatan pengawasan terhadap tingkat ketaatan hukum pemberi izin/penerima izin di bidang pertambangan, kehutanan, dan perkebunan.
2. Pengawasan terhadap tingkat ketaatan hukum memiliki konsekuensi pertanggungjawaban pidana. Pejabat yang tidak melakukan pengawasan atau melakukan pengawasan tetapi tidak melakukan pengawasan dengan benar diancam dengan sanksi pidana (vide: Pasal 112 UU Nomor 32 Tahun 2009). Untuk itu, tindakan pembiaran dengan tidak melakukan pengawasan atau melakukan

pengawasan tetapi masih menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan dan masyarakat seharusnya menjadi perhatian yang sungguh-sungguh.

3. Surat Gubernur Kalimantan Nomor: 180/1375-Hk/2013 harus dipahami sebagai fase awal dalam mengkomunikasikan pesan strategis kepada bupati/walikota. Untuk itu, tindakan nyata perlu dilakukan oleh Gubernur dalam memastikan isi pesan telah dilaksanakan oleh Bupati/Walikota.
4. Sehubungan dengan rekomendasi pada angka 3, Gubernur Kalimantan Timur segera memfungsikan SKPD yang memiliki rentang kendali tugas di bidang pengawasan. Audit terhadap pelaksanaan kegiatan pertambangan, kehutanan dan perkebunan tidak terbatas pada audit administratif tetapi sampai kepada audit lingkungan. Pertimbangan untuk melakukan audit lingkungan didasarkan cakupan audit yang meliputi audit administrasi dan faktual.
5. Surat Gubernur Kalimantan Nomor: 180/1375-Hk/2013 dapat ditindaklanjuti dengan Surat Perintah kepada SKPD yang relevan untuk menindaklanjuti surat Gubernur tersebut. Secara hukum, gubernur dapat membentuk tim gugus tugas khusus (task force) untuk melakukan pengawasan sekaligus audit atas pengusahaan pertambangan, kehutanan dan perkebunan di Kalimantan Timur.

Konektivitas Antar Bidang Pembangunan

Secara nasional, luas hutan Indonesia mencapai 134 juta hektar dengan laju degradasi hutan 0,56% atau lebih baik dari tahun sebelumnya 1,1% akan mengalami penambahan tingkat degradasi seiring dengan kebutuhan areal hutan untuk sektor di luar kehutanan utamanya pertambangan dan perkebunan.[9]Dari sisi pembangunan bidang kehutanan yang memiliki korelasi dengan program REDD perlu memperhatikan posisi kawasan hutan saat ini. Luas wilayah Kaltim (masih termasuk Provinsi Kalimantan Utara) mencapai 22.798.596 ha yang terdiri atas daratan 19.895.875 ha., laut (4-12 mil) 3.132.721 ha. Luasan terdiri atas hutan lindung 4.604.985 ha, KBK 9.981.198 ha, KBNK 5.884.368 ha dan hutan mangrove 447.000 ha.

Hutan Kaltim saat ini masih harus berbagi dengan berbagai penggunaan lahan untuk berbagai rencana pemanfaatan, seperti pusat pengembangan energi (MP3EI/Koridor III), *foodestate*, pengembangan perkebunan kelapa

9. Harian Umum Kompas, Edisi 23 April 2012

sawit dan pertambangan.[10]Selain itu, *foodestate*, terutama untuk *rice food estate* dikembangkan sebagai jawaban atas kebutuhan pangan di daerah ini dan secara prinsip telah disetujui penggunaan lahan seluas 343.461 ha dengan rincian: Paser (5.500), PPU (1.400), Kubar (70.000), Kukar (36.347), Kutim (62.630), Bulungan (50.000), KTT (6.200), Mlu (1.933) dan Nnk (46.700). Beberapa investor pengguna lahan yaitu: PT Shangyang SRI, Solaria Group, PT Miwon. PT Pertani, PT Berau Jagung, Pusri Holding, PT Anugrah, PT Bangun Desa Pangan, PT Intraca Penta, dan PT Bosowa (8 investor lainnya negosiasi rencana lokasi).[11]Di samping luas untuk *food estate* di atas, luas sawah saat ini mencapai 343.461 hektar, alasan utama pembukaan program tersebut adalah pemenuhan kebutuhan pangan (Balikpapan, Tarakan, Samarinda dan Bontang) yang membutuhkan 186.689 ton beras, sementara yang tersedia 146.021 ton. Realisasi penggunaan lahan untuk *foodestate* sampai dengan bulan Juli 2013 yang tersedia di seluruh kabupaten di atas telah mencapai 279.476 hektar.[12]

Kebutuhan perkebunan kelapa sawit juga membutuhkan lahan dalam jumlah yang luas. Sampai dengan bulan Juni 2013, luas lahan perkebunan sawit telah mencapai 1,02 juta hektar. Perkebunan kelapa sawit pada tahun 2008 menghasilkan 1,6 juta ton tandan buah segar (366.148 *crude palm oil equivalent*) menjadi 5,73 juta tandan buah segar (1,03 *crude palm oil equivalent*) pada tahun 2012.[13] Demikian pula dengan penggunaan lahan untuk kegiatan pertambangan batubara membutuhkan lahan seluas 5,2 juta ha dengan jumlah pemegang izin 1.419 terdiri atas 33 izin PKP2B dan 1.386 Izin Usaha Pertambangan (IUP).[14] Total produksi 204,99 juta ton (2011) dengan cadangan produksi 8,184 milyar ton. *Royalty* batubara dan iuran tetap sejumlah 4,56 triliun (2011). Besarnya potensi cadangan batubara di Kalimantan Timur, satu sisi sebagai pendukung bergulirnya "ekonomi sumber daya alam" dalam beberapa tahun mendatang tetapi

---

10. Pertambangan di Kaltim sudah berkembang sejak sejak zaman Belanda dan akhir abad 19 sampai dengan pecah Perang Pasifik (1942), sebarannya seperti di Loa Kulu (Kukar), Teluk Bayur (Berau) dan bahkan mulai meningkat aktivitas tambang terutama batubara pada saat krisis minyak tahun 1973-1974, lihat: Dokumen Perjalanan Dunia Pertambangan Menuju Kesejahteraan Masyarakat Kalimantan Timur, Dinas Pertambangan dan Energi Kalimantan Timur.
11. Lihat Dokumen Musyawarah Rencana Pembangunan Pemprov. Kaltim untuk 2013.
12. Dokumen Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Gubernur Kaltim Periode 2008-2013 tanggal 15 Agustus 2013, hlm. 35.
13. Ibid, hlm.31.
14. Laporan Kinerja Tahun ke-4 RPJMD Kalimantan Timur 2009-2013, BAPPEDA Provinsi Kalimantan Timur, hlm. 63.

secara bersamaan nilai ekonomi lingkungan (termasuk *intrinsic value*) semakin merugikan Kalimantan Timur. Penyediaan biaya *recovery* lingkungan untuk memulihkan lahan, kualitas air, ancaman pencemaran logam berbahaya dari bekas tambang, termasuk hilangnya fungsi-fungsi hutan menjadi ancaman dari sisi penyediaan keuangan pada masa yang akan datang.

Tabel 2: **Pengangkutan Batubara dari Kabupaten Kukar dan Kutai Barat**

Foto: M. Muhdar 23 April 2012

Tambang batubara memberi ancaman terhadap berkurangnya lahan hutan dan pemicu degradasi lahan. Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan batubara tidak mendukung dalam program REDD+ dan justru kontradiktif baik dari sisi konsep maupun implementasi. Praktek pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan batubara sebagai salah satu yang mempengaruhi berkurangnya areal hutan di Kalimantan Timur. Ketentuan mengenai pinjam pakai ini lebih memudahkan bagi pengguna kawasan untuk melakukan eksploitasi oleh karena bentuk pengembaliannya dapat berupa penggantian sejumlah uang atau penggantian lahan, sementara penggantian dalam bentuk lahan pengganti semakin terbatas oleh karena pemanfaatan kawasan hutan semakin sedikit.[15] Dari sisi teknis, penambangan batubara dengan cara membuka

15. Lihat beberapa ketentuan yang dapat mempermudah investasi pertambangan batubara: Permenhut No. P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan; Permenhut No. P.18/Menhut-II/2012 tentang Tata Cara

lahan pada kedalaman tertentu akan semakin menyulitkan penambang melakukan reklamasi dan revegetasi bekas kawasan hutan. Dalam perspektif investasi, lemahnya ketentuan hukum yang demikian dapat menjadi pertimbangan investor pertambangan untuk berinvestasi dengan alasan kewajiban pengelolaan lingkungan hidup yang tidak ketat.[16]

Tabel 3. Areal Penambangan Batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara

Penambangan Batubara di Wilayah Kukar, Foto: M. Muhdar, 23 April 2012

Salah satu sisi kelemahan kesiapan program REDD+ di Kalimantan Timur teridentifikasi dari ketidakjelasan simpul kebijakan antara program REDD+ dan sektor pembangunan lain.[17] Pertemuan Gubernur Kaltim dan Bupati se-Kaltim mendeklarasikan Kalimantan Timur sebagai "Provinsi

---

Penilaian Ganti Rugi Tanaman Hasil Rehabilitasi Hutan akibat Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan; dan Permenhut No. P.38/Menhut-II/2012 tentang Perubahan atas Permenhut No. P.18/Menhut-II/2012 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

16. Regulasi di bidang pertambangan merupakan dasar pertimbangan keputusan investasi para investor BB. (Koh Naito *et.al*, 1998) menyebutkan, di samping mengenai regulasi, pertimbangan tersebut dipengaruhi juga oleh faktor lain yaitu, potensi tambang (*geological potential*), *political stability, mineral law (mineral ownership, security of tenure, exploration/mining term, right to transfer ownership*), *fiscal regime, and others factors (provision related management control, env'l obligations, obligations to workers, market, the right to use mineral right as collateral, confidentiality of data, and dispute-settlement mechanism*).
17. Lihat, Dokumen Agenda prioritas: Pertanian, Mitigasi dan Perubahan Iklim, MP3Ei-tambang &sawit, investasi daerah, *Kaltim Green* dalam RKPD Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2013.

Hijau" (*Kaltim Green*) pada bulan Desember 2009 di Balikpapan dengan komitmen sebagai berikut:[18]

1. Melaksanakan pembangunan beremisi rendah karbon.
2. Mengintegrasikan target-target pembangunan berkelanjutan daerah.
3. Menganalisis dan mereformasi kebijakan pembangunan yang ada saat ini sepantasnya.
4. Mendorong penelitian yang diperlukan di tingkat daerah untuk menanggulangi isu perubahan iklim dengan mendukung jaringan universitas dan perguruan tinggi (terutama dalam bidang kehutanan).
5. Mendukung upaya-upaya mitigasi dalam kerja sama dengan lembaga internasional.

Visi Kaltim Hijau (*Kaltim Green*) merupakan contoh integrasi antara pengurangan emisi karbon dengan pertumbuhan ekonomi, atau dengan kata lain pembangunan sektor-sektor perekonomian yang ramah lingkungan berkelanjutan baru dan adil. Deklarasi *Kaltim Green* tidak memiliki instrumen hukum untuk bisa mengikat peserta deklarasi sehingga program tersebut sering "berhadap-hadapan" dengan kegiatan di antaranya MP3EI, perkebunan, pertambangan, industri, infrastruktur dan peruntukan lainnya. Kegiatan pertambangan dan perkebunan merupakan program strategis dalam MP3EI, itu artinya, penghentian penggunaan kawasan hutan tidak akan berhenti seiring dengan disetujuinya Rencana Tata Ruang Wilayah Kalimantan Timur. Mengikuti peruntukkan kawasan bagi pengembangan perkebunan dan energi di satu sisi akan melahirkan kebingungan manakala secara bersamaan kita juga harus menyukseskan program REDD+.

Keterujian dari Sisi Manfaat

Program REDD+ di Kalimantan Timur harus memiliki keterujian dari sisi manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan. Ketidakjelasan skema REDD+ dalam hubungannya dengan aspek ekonomi akan melahirkan ketidakpastian, baik bagi pengambil kebijakan maupun pengguna kawasan/lahan di Kalimantan Timur. Insentif ekonomi atas keikutsertaan para pihak dalam skema REDD+ akan melahirkan alternatif ekonomi baru tanpa harus menghabiskan hutan yang masih tersisa. Mengharapkan kepedulian bagi lahirnya kesadaran kolektif untuk menyelamatkan bumi

18. Ibid.

dari ancaman perubahan iklim akan semakin berat bila dihadapkan dengan aktivitas ekonomi lain yang berbasiskan sumber daya alam.

3. Penutup

Kesiapan program REDD+ di Provinsi Kaltim masih menunjukkan adanya inkonsistensi antar satu bidang pembangunan dengan bidang pembangunan lainnya. Pada tingkatan tertentu, Kalimantan Timur telah menyiapkan aspek kelembagaan termasuk rencana-rencana strategi dalam penerapannya, tetapi program ini lebih dipahami sebagai program nasional sehingga tidak terinternalisasi dengan baik bagi kebutuhan para pemangku kepentingan di daerah. Oleh karena itu, program aksi nasional harus mampu menunjukkan adanya sisi manfaat atas program REDD+ dengan dua penekanan utama, yaitu aspek ekonomi dan pengaruhnya terhadap reduksi emisi dalam pemanfaatan sumber daya alam.

BAB VI
MENGUJI 'PRISAI'
SEBUAH PENGALAMAN DI KUTAI BARAT[1]

Rahmina
Anggota Perkumpulan Prakarsa Borneo,
Balikpapan Kalimantan Timur

1. Pengantar

Sejak disepakatinya pengembangan skema REDD (Reducing Emission for Deforestation and Degradation) tahun 2007 dalam COP 13 di Bali, kemudian menjadi REDD+. Skema ini dilaksanakan dengan skema pengurangan deforestasi yang spesifik Indonesia, sebagaimana yang dikembangkan melalui READINESS di tingkat nasional, Program Karbon Hutan Berau (PKHB) dan Strategi dan Rencana Aksi REDD+ Provinsi (SRAP) yang dikembangkan di berbagai Provinsi di Indonesia termasuk di Kalimantan Timur.

REDD+ adalah kesepakatan internasional mengenai mekanisme insentif bagi negara-negara yang mau menjaga kelestarian hutan dan lingkungannya demi mengurangi emisi karbon global. Agar bisa terlibat dalam skema REDD+ ini, negara-negara calon penerima insentif harus membangun lembaga REDD+ di tingkat nasional dan sub nasional. Pilar-pilar penting dari kelembagaan REDD+ ini adalah tersedianya instrumen pendanaan dan mekanisme pemantauan, pelaporan dan verifikasi (MRV). Di Indonesia, lembaga REDD+ ini dipersiapkan oleh Satgas Persiapan Kelembagaan REDD+, di mana kelompok kerja Instrumen Pendanaan menjadi salah satu tim kerja pendukungnya.

Sebagai bagian dari skema tata kelola lingkungan, instrumen pendanaan REDD+, selain harus memenuhi standar akuntabilitas dan transparansi, harus juga dipastikan tidak akan mendatangkan dampak negatif dari sisi sosial dan lingkungan. Untuk memenuhi prasyarat itu, instrumen pendanaan membutuhkan kerangka pengamanan (selanjutnya disebut dengan "*safeguards"*). Secara ringkas *safeguards* ini merupakan upaya dini untuk memastikan bahwa sebuah program maupun proyek REDD+ ini tidak melawan atau menyimpang dari tujuannya sendiri, selain juga membebaskan proyek itu dari kemungkinan menjadi arena baru korupsi, kolusi dan nepotisme.

---

1. Disampaikan dalam FGD, 22 s/d 23 Januari 2013 di Universitas Atmajaya, merupakan rangkaian informasi yang berasal dari berbagai dokumen resmi Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, hasil penelitian, uji coba penyusunan PRISAI.

Dengan demikian, keberadaan *safeguards* mencirikan tata kelola instrumen pendanaan REDD+ yang baik dan berstandar tinggi. Bila berhasil diwujudkan, ini akan menjadi daya tarik yang kuat bagi pemberi donor dan juga sektor swasta yang ingin berinvestasi pada kegiatan REDD+[2].

Menjawab kebutuhan tersebut, Pemerintah Indonesia melalui UKP4/SATGAS REDD+ memprakarsai sebuah kerangka pengamanan dengan pendekatan baru. Kerangka *safeguards* itu disusun dengan mempertimbangkan pencapaian berbagai standar *safeguards* yang ada, berpijak pada kerangka hukum nasional dan internasional dan diproses dengan melibatkan masukan dari berbagai pemangku kepentingan. Kerangka *safeguards* yang dikembangkan tersebut diberi nama PRISAI, nama yang menunjukkan fungsi yang ingin dicapai kerangka ini: perlindungan.

Pelaksanaan REDD+ ini diwarnai dengan dorongan dari kelompok masyarakat sipil dan masyarakat atau masyarakat adat di sekitar dan di dalam wilayah sumber daya alam untuk tetap memperhatikan keberadaan masyarakat dalam pelaksanaan proyek penyiapan REDD+, salah satunya adalah Free Prior Inform Consent (FPIC), yang kemudian menjadi dasar pengembangan *safeguards* yang akan dijelaskan di bagian selanjutnya dalam bab ini.

Kebutuhan untuk memastikan bahwa safeguards dilaksanakan merupakan bagian penting pelaksanaan REDD+ ke depan, karena memuat kepentingan hak dan kewajiban bagi masyarakat, ekosistem, kebijakan dan para pihak yang berkepentingan dengan pengelolaan hutan.

Pengembangan *safeguards* di Indonesia yakni Prinsip, Kriteria, Indikator *Safeguards* Indonesia disingkat dengan PRISAI. PRISAI diujicoba di beberapa lokasi di Indonesia, salah satunya di Kabupaten Kutai Barat Provinsi Kalimantan Timur, di mana Kabupaten ini merupakan salah satu lokasi kerja Program WWF Indonesia. Sehingga, untuk mengetahui sejauh mana PRISAI dapat dilaksanakan di suatu wilayah.

Safeguards menjadi bagian penting dari pelaksanaan skema REDD+ tidak hanya sebagai pelengkap dalam mendapat insentif tapi juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Mengapa *Safeguards*?, apa itu PRISAI? dan bagaimana menggunakan PRISAI? dapat diikuti melalui penjelasan di bawah ini, yang merupakan hasil dari kompilasi berbagai dokumen hasil kerja Tim UKP4 dan laporan hasil uji PRISAI di Kutai Barat oleh WWF Indonesia dan Prakarsa Borneo tahun 2012 lalu.

---

2. http://www.satgasreddplus.org/download/120306.siaran.pers.PRISAI.pdf

Pelaksanaan uji coba yang dijelaskan dalam bab ini merupakan bagian hasil dari uji coba PRISAI dengan pertimbangan bahwa matrik Uji PRISAInya sangat panjang dan detail sehingga diputuskan oleh penulis hanya menyampaikan bagian hasil dan pembelajaran yang didapat dalam proses uji coba PRISAI. Hasil uji coba ini menjadi salah satu masukan bagi tim penyusun PRISAI di UKP4 untuk penyempurnaan PRISAI.

2. Mengapa ada Safeguard?

Safeguard atau rambu-rambu pengaman bukan merupakan sesuatu yang baru dalam hukum yang mengatur perlindungan hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Dalam banyak instrumen internasional, *safeguard* sudah menjadi tradisi yang dikembangkan sedemikian rupa untuk mendorong negara-negara pihak atau aktor non-negara yang hendak menjalankan suatu kegiatan pembangunan patuh terhadap standar-standar yang telah ditetapkan.

Safeguard berkembang dalam kebijakan operasional internal dari lembaga-lembaga multilateral seperti Bank Dunia untuk memandu staf mereka dalam pelaksanaan proyek yang mereka danai. *Safeguard* muncul setelah tekanan dari organisasi masyarakat sipil pada tahun 1980-an yang bertujuan untuk melindungi masyarakat dan lingkungan dari pengaruh buruk kegiatan yang didanai bank dunia dan mengacu pada kesepakatan-kesepakatan internasional, sekalipun kebijakan perlindungan tersebut tidak secara eksplisit tersedia dalam hukum nasional negara peminjam.[3]

Saat ini *safeguards* menjadi isu penting dalam rezim perubahan iklim, terutama dalam upaya mitigasi melalui REDD+. REDD+ di samping punya tujuan mengurangi emisi dan menyelamatkan hutan juga merupakan mekanisme yang akan bekerja di wilayah di mana banyak masyarakat hidup dan menggantungkan penghidupannya dari hutan. Karena itu, REDD+ diharapkan melindungi dan memperkuat, bila perlu memberdayakan hak masyarakat dan sekaligus memperkuat fungsi-fungsi lingkungan dari hutan di mana masyarakat hidup.

Saat ini, *safeguard* yang didorong berbagai pihak dalam skema REDD+ memiliki pengertian yang beragam. Beberapa pihak menyebut standar,[4]

---

3. http://www.brettonwoodsproject.org/art-565324,download, 29 November 2010
4. REDD+ Social and Environmental Standard, version 9 February 2012. lihat http://www.redd-standards.org

sementara yang lain menamainya dengan *safeguards*.[5] Ada juga yang menyebutnya dengan panduan.[6] Namun, secara umum *safeguards* sering dipahami sebagai kerangka pengaman untuk mencegah agar REDD+ tidak memberi dampak buruk yang justru merugikan pihak lain maupun lingkungan hidup. Pada saat yang sama *safeguards* juga secara konstruktif melahirkan dampak positif yang berkelanjutan dari program maupun kebijakan REDD+ yang biasanya dirancang untuk kurun waktu tertentu. *Safeguards* juga penting untuk memperlihatkan koneksi antara aspek sosial dan lingkungan dalam REDD+.[7] Misalnya, relasi antara ritual adat yang harus dipertahankan agar hutan tetap lestari.

3. Kerangka Hukum Safeguards

Pada tingkat global, keputusan COP 16, FCCC/CP/2010/7/Add.1 atau *Cancun Agreement* telah membuat rumusan *safeguards* mengerucut. *Cancun Agreement* menempatkan *safeguards* sebagai salah satu elemen penting pelaksanaan REDD+. Lampiran I *Cancun Agreement* menyebutkan tujuh *safeguards* yang sebaiknya dipromosikan dan didukung oleh negara-negara berkembang ketika hendak menjalankan REDD+ (lihat Tabel 1).

---

5. Indonesia CSO's Common Platform on Saving Indonesia's Forest to Protect the Global Climate, October 2010. Lihat http://www.greenpeace.org/seasia/id/PageFiles/110812/Indonesia-CSOs-common-platform-11OCT-en.pdf. Lihat juga Beyond Carbon: Rights-Based Safeguards Principles in Law, HuMa 2010. Lihat http://www.forestsclimatechange.org/fileadmin/downloads/norad2011/HuMa_Social_Safeguard.pdf. Dokumen lain yang menyebut *safeguards* adalah Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund Common Environmental and Social Approach Among Delivery Partners, March 8, 2011, lihat http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/FCPF%20_WB%20IDB%20UNDP_%20Common%20Approach%2003-08-11.pdf
6. Lihat Dokumen DKN dan UN-REDD Programme Indonesia, Maret 2011, Rekomendasi Kebijakan: Instrumen FPIC bagi masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal yang akan terkena dampak dalam aktivitas REDD+ di Indonesia, http://www.redd-indonesia.org/pdf/FPICIndoversi.pdf. Lihat juga Patrick Anderson, February 2011, Free, Prior, and Informed Consent: Principles and Approaches for Policy and Project Development Bangkok, RECOFTC and GIZ. Lihat http://www.recoftc.org/site/uploads/content/pdf/FPICinREDDManual_127.pdf
7. EMG Secretariat, 2010, Options for Environmental and Social Safeguards in the UN system: A preliminary view, *Working Draft Prepared for the first EMG Consultation,* 14 June, 2010

Tabel 1: 7 Safeguards Cancun Agreement
1. Melengkapi atau konsisten dengan tujuan program kehutanan nasional, konvensi dan kesepakatan internasional terkait.
2. Struktur tata-kelola hutan nasional yang transparan dan efektif, mempertimbangkan peraturan-perundangan yang berlaku dan kedaulatan negara yang bersangkutan.
3. Menghormati pengetahuan dan hak masyarakat adat dan masyarakat lokal, dengan mempertimbangkan tanggung jawab, kondisi dan hukum nasional dan mengingat bahwa Majelis Umum PBB telah mengadopsi Deklarasi Hak Masyarakat Adat.
4. Partisipasi para pihak secara penuh dan efektif, khususnya masyarakat adat dan masyarakat lokal.
5. Konsisten dengan konservasi hutan alam dan keanekaragaman hayati, menjamin bahwa aksi REDD+ tidak digunakan untuk mengkonversi hutan alam, tetapi sebaliknya untuk memberikan insentif terhadap perlindungan dan konservasi hutan alam dan jasa ekosistem, serta untuk meningkatkan manfaat sosial dan lingkungan lainnya.
6. Aksi untuk menangani resiko-balik (*reversals*).
7. Aksi untuk mengurangi pengalihan emisi.

Berbagai peraturan, kebijakan maupun program nasional, baik yang secara langsung terkait dengan hutan maupun sektor lain yang berbasis lahan telah memiliki beberapa elemen yang berkaitan dengan *Cancun Agreement*. Antara lain: Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) telah mencantumkan upaya perlindungan lingkungan, pertimbangan aspek sosial dan proses yang terbuka dan partisipatif dalam setiap rencana aktivitas pembangunan maupun rencana ruang.[8]

Namun demikian, *safeguards* yang berkaitan dengan aspek sosial belum secara jelas disebutkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional. Karena itu, ada kebutuhan untuk merumuskan peraturan pelaksana dari berbagai instrumen hukum yang terkait aspek sosial, antara lain hak asasi manusia dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai aktivitas pembangunan berbasis lahan.

Selain aspek sosial dan lingkungan, proyek-proyek yang berkaitan dengan pendanaan oleh lembaga-lembaga pemerintah juga menuntut jaminan akuntabilitas dan transparansi pendanaan. Dalam hal ini *fiduciary safeguards* dalam proyek REDD+ sangat diperlukan untuk mencegah agar perencanaan,

8. Lihat UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

pengelolaan hingga pemantauan penggunaan dana tidak menjadi arena baru korupsi, kolusi dan nepotisme.

PRISAI dibentuk dengan dua tujuan utama sebagai berikut:

1. Mencegah pelaksanaan REDD+ dari resiko-resiko sosial dan lingkungan yang bisa mencederai semangat REDD+ sebagai mekanisme yang potensial menyelamatkan lingkungan hidup dan manusia
2. Mendorong terwujudnya perubahan kebijakan sumber daya alam, terutama hutan dan lahan gambut yang merealisasikan prinsip dan cara kerja tata kelola yang baik, prinsip hak-hak asasi manusia dan semangat demokrasi.

PRISAI disusun dengan mempertimbangkan pengalaman berbagai standar yang telah ada, kerangka hukum nasional dan internasional serta melalui proses partisipatif dan konsultatif yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (pemerintah, bisnis, LSM, masyarakat, lembaga pendanaan, pengembang).

PRISAI bekerja pada tingkat tapak maupun kebijakan. Pencapaian indikator untuk di tingkat tapak merupakan tanggung jawab pelaksana REDD+. Sementara indikator kebijakan merupakan tanggung jawab pemerintah, baik pusat maupun daerah. Untuk mencapai keduanya, maka PRISAI mengikuti tahapan pelaksanaan REDD+.

Artinya, pada tingkat tapak kriteria dan indikator tidak serta merta diterapkan pada waktu yang bersamaan. Sementara di sisi lain, kriteria dan indikator juga berkaitan dengan kondisi-kondisi awal atau kondisi pemungkin (*enabling condition*) yang lebih banyak berkaitan dengan aspek kebijakan yang mendukung pelaksanaan PRISAI. Artinya, indikator akan bisa diterapkan secara efektif dan menghasilkan perubahan signifikan yang permanen (melampaui BAU) jika didukung oleh kebijakan tertentu. Karena itu, PRISAI tidak hanya merupakan *safeguards* di tingkat tapak tetapi juga mendorong perubahan maupun memfungsikan beberapa kebijakan progresif yang sudah ada.

Dalam kerangka memastikan bahwa PRISAI dapat dilaksanakan dan dikembangkan, maka dibutuhkan serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk melihat kembali dan menguji sejauh mana dapat dilaksanakan oleh pemrakarsa kegiatan atau program penurunan emisi (REDD+).

4. PRISAI (Prinsip Kriteria Indikator Safeguards Indonesia)

Kerangka pengaman atau *safeguards* bukan merupakan kebutuhan di tingkat internasional semata, tetapi pertama-tama merupakan kebutuhan yang mendesak pada tingkat nasional maupun sub nasional. Dengan berkaca pada sejarah pembangunan nasional yang acapkali gagal menangkap maupun menjembatani kompleksitas sosial dan lingkungan, Pemerintah Indonesia memandang perlu mengembangkan kerangka pengaman dalam setiap proyek pembangunan, termasuk REDD+.

Sikap ini adalah bagian dari upaya progresif pemerintah untuk secara perlahan mengubah pendekatan pembangunan yang barangkali masih mewarisi semangat *top-down* dari masa lalu. Saat ini, Pemerintah Indonesia melalui UKP4/SATGAS REDD+ sudah menyusun *safeguards* berbasis proyek sebagai inisiatif awal untuk membentuk *safeguards* nasional REDD+ yang disebut dengan **PRISAI (Prinsip Kriteria, Indikator Safeguards Indonesia)**. Masukan atas PRISAI menghasilkan beberapa prinsip dasar *safeguards* sosial dan lingkungan dan fidusia. Lihat Tabel 2 dan 3 di bawah ini.

Tabel 2: 10 PRISAI Sosial dan Lingkungan
1. Memastikan status hak atas tanah dan wilayah 2. Melengkapi atau konsisten dengan target pengurangan emisi, konvensi dan kesepakatan internasional terkait 3. Memperbaiki tata kelola kehutanan 4. Menghormati dan memberdayakan pengetahuan dan hak masyarakat adat dan masyarakat lokal 5. Partisipasi para pemangku kepentingan secara penuh dan efektif dan mempertimbangkan keadilan gender 6. Memperkuat konservasi hutan alam, keanekaragaman hayati, jasa ekosistem 7. Aksi untuk menangani resiko-balik (*reversals*) 8. Aksi untuk mengurangi pengalihan emisi 9. Manfaat REDD dibagi secara adil ke semua pemegang hak dan pemangku kepentingan yang relevan 10. Menjamin informasi yang transparan, akuntabel dan terlembagakan

Tabel 3: 7 PRISAI Fidusia
1. Asesmen resiko keuangan baik internal maupun eksternal 2. SOP keuangan yang memenuhi standar keuangan yang diakui 3. Audit keuangan yang independen oleh auditor eksternal yang memiliki Certified Public Accountant (CPA) 4. Laporan keuangan ke publik melalui media publik yang antara lain mencakup gambaran rencana dan pelaksanaan rencana keuangan 5. Memiliki mekanisme pencegahan atas intervensi keuangan yang tidak sesuai dengan SOP 6. Menjunjung tinggi prinsip anti-korupsi: pembayaran berbasis hasil yang nyata dan terukur 7. Melalui proses pengadaan yang terbuka, kompetitif dan transparan

PRISAI pada dasarnya merupakan alat esensial bagi pelaksanaan REDD+ agar melampaui *Business As Usual*. Karena itu, sebagai bagian dari upaya perubahan yang lebih baik, isi PRISAI tidak berhenti berbenah dan berkembang. Sejauh dimaksudkan untuk mengembangkan perubahan positif pada kebijakan pengelolaan sumber daya alam, penghargaan atas hak masyarakat dan perbaikan tata kelola, khususnya kehutanan, PRISAI akan selalu siap berubah. Meski demikian untuk menjamin kepastian dalam pelaksanaan aktivitas, siklus perubahan isi PRISAI akan ditentukan dalam kurun waktu tertentu oleh Komite Safeguards setelah mendapat masukan dari berbagai pihak.

5. Strategi Nasional (STRANAS) REDD+ dan PRISAI

PRISAI mengacu pada kerangka umum isu yang dikembangkan dalam STRANAS. Dalam STRANAS disebutkan bahwa prinsip, kriteria dan indikator *safeguards* ditujukan untuk dapat memperoleh landasan hak bagi masyarakat dan kriteria lingkungan yang sesuai dengan karakter lokal yang perlu untuk diletakkan sebagai bagian dari kerangka pengaman. Penyusunan kriteria dan indikator ini setidaknya perlu memuat:

1. Jenis-jenis hak mendasar dari masyarakat untuk mendapatkan informasi yang mudah dipahami, berpartisipasi dan hak untuk mengajukan keberatan (sebagai bagian dari prinsip *free and prior informed consent*) atas keputusan publik yang berkaitan dengan proyek REDD+

2. Jaminan bahwa proyek atau program REDD+ melindungi dan mengakui hak masyarakat adat/lokal atas sumber daya alam yang tidak hanya berbasis pada bukti formal tetapi juga penguasaan dan klaim secara historis
3. Indikator yang menjamin pengakuan terhadap hak-hak dasar masyarakat adat dan lokal untuk menyatakan keputusannya atas sebuah kegiatan REDD+ di wilayah mereka
4. Jenis-jenis prinsip tata kelola pemerintahan dan tata administrasi yang baik (*good governance), mencakup berbagai prinsip yang menjamin transparansi dan akuntabilitas* publik dari pelaksana pengelolaan kehutanan
5. Indikator yang menjamin kesetaraan gender dan kaum rentan dalam berperan serta dalam pelaksanaan REDD+
6. Indikator untuk memastikan bahwa sebelum kegiatan REDD+ dilaksanakan, terdapat suatu mekanisme penyelesaian konflik apabila terdapat konflik dan untuk mengatasi apabila terjadi konflik di masa yang akan datang
7. Kriteria atas segala kemungkinan dampak maupun keuntungan yang akan ditimbulkan dari penerapan REDD+ termasuk jaminan atas penentuan pembagian manfaat yang akan timbul sebagai konsekuensi REDD+
8. Kriteria jaminan yang memastikan REDD+ tidak bertentangan dengan upaya penyelamatan keanekaragaman hayati dan standar lingkungan hidup yang berkelanjutan dan
9. Indikator yang menjamin adanya tindakan pemulihan bila terjadi pelanggaran atau pengabaian terhadap hak maupun standar lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Salah satu rujukan penting pengembangan *safeguard* sosial dan lingkungan adalah *Social and Environment Standard* (SES) yang dikembangkan oleh The Climate, Community & Biodiversity Alliance (CCBA) dan CARE International. *Safeguard* ini disusun dengan mengembangkan prinsip-prinsip sosial dan lingkungan yang diterima secara luas di tingkat internasional. *Social and Environment Standard* (SES) ini juga dalam konteks cakupan kegiatannya termasuk lengkap karena meliputi tahapan persiapan, pelaksanaan hingga ke monitoring hasil-hasil kegiatan. Cakupan implementasi SES juga meliputi tingkat program pada sub nasional maupun proyek. Safeguard REDD+ SES cukup fleksibel untuk diadaptasi berdasarkan konteks lokal, baik di tingkat negara maupun di tingkat provinsi. Saat ini, Lembaga Ekolabel Indonesia

bekerja sama dengan Pokja REDD+ Kaltim, didukung oleh Clinton Climate Initiative melakukan proses adaptasi *safeguard* REDD+ SES untuk diadopsi sesuai lokal konteks kebutuhan *safeguard* Provinsi Kalimantan Timur.

Tahapan kegiatan yang dilaksanakan dalam adaptasi, dibagi ke dalam 3 elemen:

Tahap 1. Governance, tahapan ini telah dilaksanakan di Kalimantan Timur dengan adanya sosialisasi terhadap *safeguard* REDD+ SES dan *safeguard* lainnya (PRISAI, SIS). Di tahap ini juga telah terbentuk tim fasilitasi adaptasi *safeguard* di Kalimantan Timur. Tim fasilitasi akan melakukan proses kajian terhadap kebutuhan pengembangan *safeguard*, sebagai landasan pelaksanaan intepretasi pada tahapan selanjutnya.

Tahap 2. Intepretasi, tahapan ini diawali dengan proses penyusunan rencana tindak lanjut adaptasi *safeguard* berdasarkan hasil kajian yang telah dilaksanakan oleh tim fasilitasi pada Tahap 1.

Tahap 3. Assessment, tahapan ini akan menyusun kerangka pelaporan dalam implementasi *safeguard*.

Dari 3 elemen tersebut, kegiatan yang mengawali proses adaptasi *safeguard* REDD+ SES di Kalimantan Timur dimulai dengan beberapa workshop, di mana pada workshop terakhir pada 18 Desember 2012, dihasilkan tim fasilitasi dan rekomendasi untuk ditindaklanjuti sebagai berikut:

1. Pokja REDD+ Kaltim bersama-sama dengan LEI akan mengawal proses ujicoba dan pembelajaran PRISAI dan REDD+ SES serta implementasinya dalam SIS dengan kemungkinan-kemungkinan pengintegrasian prinsip, kriteria, indikator sesuai kebutuhan dan kondisi lokal.
2. Melakukan inventarisasi dan identifikasi kebutuhan pengembangan *safeguards*.
3. Melakukan proses penerjemahan SIS (Sistem Informasi Safeguard) sebagai bagian dari pengembangan *safeguard* pada level provinsi.
4. Menyusun dokumen hasil pembelajaran proses ujicoba *safeguard* yang telah dilaksanakan dan melakukan integrasi hasil ujicoba kepada prinsip kriteria indikator yang diadaptasi.

Tabel 4. PRISAI Sosial dan Lingkungan

10 PRISAI Sosial dan Lingkungan
1. Memastikan status hak atas tanah dan wilayah 2. Melengkapi atau konsisten dengan target pengurangan emisi, konvensi dan kesepakatan internasional terkait 3. Memperbaiki tata kelola kehutanan 4. Menghormati dan memberdayakan pengetahuan dan hak masyarakat adat dan masyarakat lokal 5. Partisipasi para pemangku kepentingan secara penuh dan efektif dan mempertimbangkan keadilan gender 6. Memperkuat konservasi hutan alam, keanekaragaman hayati, jasa ekosistem 7. Aksi untuk menangani resiko-balik (*reversals*) 8. Aksi untuk mengurangi pengalihan emisi 9. Manfaat REDD dibagi secara adil ke semua pemegang hak dan pemangku kepentingan yang relevan 10. Menjamin Informasi yang transparan, akuntabel dan terlembagakan

6. Unsur-Unsur Uji Coba PRISAI

Dalam proses pengujian PRISAI, tim UKP4 telah menyiapkan matrik yang berisikan unsur-unsur dari penjabaran PRISAI, yang terdiri dari prinsip, kriteria, indikator, penjelasan tambahan, lokasi uji, verifikasi, referensi dan temuan, unsur-unsur tersebut mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Prinsip adalah nilai-nilai dasar yang harus dipatuhi oleh pelaksana proyek REDD+ agar proyek tersebut tidak keluar dari tujuannya sebagai upaya REDD+. Prinsip-prinsip dalam PRISAI diambil dari asas-asas hukum internasional, nasional maupun kebiasaan yang berlaku dan diterima sebagai pedoman yang digunakan oleh banyak pihak. Selain itu, Prinsip juga diambil dari proses diskusi maupun konsultasi publik yang dilakukan atas draft PRISAI. Secara metodologis, Prinsip adalah nilai fundamental yang tidak diverifikasi tetapi diterima sebagai sesuatu yang benar tak terbantahkan.
2. Kriteria adalah turunan nilai obyektif dari prinsip yang berisi kondisi atau keadaan yang merupakan ukuran-ukuran untuk menunjukkan telah tercapainya prinsip tertentu. Karena itu, kriteria adalah ukuran untuk menunjukkan bahwa prinsip berjalan dalam praktek. Kriteria bisa diperbaiki sejauh berkaitan dengan upaya membuat prinsip bisa diterapkan.
3. Indikator adalah situasi atau kondisi teknis yang memberikan ukuran lebih lanjut agar sebuah kriteria terpenuhi. Indikator berisi tahapan atau proses yang diperlukan untuk melaksanakan kriteria. Indikator juga merupakan kategori yang terukur dan lebih lanjut akan dikembangkan ke dalam alat verifikasi. Alat ini tidak dikembangkan

dalam matriks ini tetapi akan disusun secara terpisah dalam panduan pelaksanaan PRISAI. Verifikasi antara lain langsung merujuk ke jumlah kegiatan, waktu, representasi dan ukuran-ukuran kuantitatif lainnya. Verifikasi ini diharapkan akan muncul dalam uji coba pelaksanaan indikator PRISAI.

4. Penjelasan tambahan adalah penjelasan atas konsep yang masih perlu diejawantahkan dalam uraian yang lebih mudah dimengerti. Selain itu, penjelasan juga berkaitan dengan opsi metodologis untuk melaksanakan suatu indikator.
5. Lokasi uji coba adalah tempat di mana PRISAI diuji baik secara administratif, fisik maupun berdasarkan status dan fungsi kawasan. Karakter lokasi akan menentukan efektif dan efisiensi waktu maupun verifikasi suatu indikator. Misalnya, lokasi kawasan hutan produksi akan berkaitan dengan kerangka legal di hutan produksi. Demikian halnya dengan hutan konservasi maupun lindung.
6. Verifikasi adalah alat ukur yang menjadi bukti bahwa indikator atau upaya mewujudkan suatu indikator telah berjalan. Misalnya, indikator 1.1.1 alat ukurnya adalah peta partisipatif, dokumen kesepakatan semua pihak mengenai tenure dan seterusnya.
7. Referensi adalah standar atau *safeguards* yang menjadi rujukan pelaksanaan indikator. Misalnya HCV, mengacu pada referensi yang dikeluarkan oleh IUCN atau organisasi internasional lainnya yang kredibilitasnya terpercaya.
8. Temuan: dapat berupa hal-hal terkait proses pelaksanaan KPI seperti kendala untuk melaksanakan sebagian KPI; hal-hal yang memperlancar atau menarik untuk memperkaya KPI.

Unsur-unsur tersebut menjadi bahan dasar untuk menguji dan mengisi PRISAI di tingkat tapak di mana skema REDD+ dilaksanakan.

7. Pelaksanaan Uji PRISAI Kabupaten Kutai Barat

Pelaksanaan uji kegiatan, uji kriteria dan indikator PRISAI dilaksanakan pada periode Oktober – November 2012, di 4 lokasi uji di Kabupaten Kutai Barat yakni Kampung Linggang Melapeh, Batu Majang dan Panarung serta satu Unit Manajemen Pengelola IUPHHK-HA (PT Ratah Timber Company). Pemilihan ketiga desa (kampung) dan Unit Manajemen IUPHHK-HA.

Proses uji coba dilaksanakan dengan kegiatan sebagai berikut:

- Diskusi awal dengan tim WWF Indonesia di Kutai Barat yang membahas tentang kerangka Program WWF di Kutai Barat, kesiapan masyarakat dan penyusunan rencana kegiatan.
- Sosialisasi kegiatan uji coba PRISAI dan pengiriman surat pemberitahuan uji PRISAI kepada kepala kampung atau petinggi dan PT Ratah Timber.
- Pengumpulan data dan informasi terkait Program WWF Kutai Barat mengenai inisiatif penurunan emisi
- Melakukan verifikasi dan uji lapang ke 3 kampung (kampung Batu Majang, Linggang Melapeh, dan Penarung) serta satu Unit Manajemen Pengelola IUPHHK-HA (PT Ratah Timber Company) dan mengikuti kegiatan Participatory Land Use Planning (PLUP) yang dilaksanakan oleh WWF di Kampung Linggang Melapeh/Matalibaq
- Penyelenggaraan 'Expert Meeting' di Sendawar terkait pelaksanaan PRISAI, kegiatan ini terdiri atas: FGD Social Safeguard untuk memperoleh input dari para pakar (akademisi, NGO) serta praktisi (SKPD) di bidang sosial dan kebijakan; FGD Biodiversity Safeguard untuk memperoleh input dari para pakar (akademisi, NGO) serta praktisi (SKPD, perusahaan) di bidang biologi dan lingkungan
- Melakukan kompilasi dan penyempurnaan instrumen PRISAI

Dokumen PRISAI sebagai dokumen yang memuat tentang prinsip, kriteria dan indikator berdasarkan proses-proses diskusi uji lapang, Focus Group Disscussion (FGD) dan masukan tim expert menemukan bahwa sebagai dokumen *safeguards*, sebagai berikut:

1. Struktur PRISAI cukup rumit, bagi Pemerintah daerah maupun pengguna yang bukan penyusun PRISAI. Alat ini tidak aplikatif karena tidak ada pembedaan bagi setiap indikator ditujukan untuk siapa tidak ada penjelasan atau model penilaian apakah setiap indikator harus wajib dipenuhi/dijalankan oleh pelaksana.
2. PRISAI ditetapkan dalam bentuk peraturan teknis yang memiliki format Standar, Prosedur dan Kriteria (SPK) untuk mempermudah pelaksanaannya di tingkat pemerintah daerah.
3. PRISAI sebagai alat menjiwai REDD+ yang artinya PRISAI menjadi *guideline* untuk pelaksanaan REDD+ dan bukan sebagai dokumen yang terpisah. Sebagai contoh: proses sertifikasi Pengelolaan Hutan Lestari (PHPL) yang di dalamnya memuat prinsip, kriteria dan indikator sendiri yang menjadi bagian dari pelaksanaan dan jiwa PHPL.

4. Bahasanya dibuat lebih sistematis supaya mudah dilaksanakan di tataran pemerintah sebagai regulator dan sebagai implementator (konsistensi pada pelaksanaan proyek REDD+); istilah yang digunakan seperti: komunitas, partisipasi, kelas elit, merupakan istilah non pemerintah yang dapat diubah menjadi istilah umumnya seperti masyarakat, peran serta masyarakat dan kelompok masyarakat.
5. Membedakan Indikator menjadi sub indikator terkait tugas untuk tataran kabupaten dan tugas untuk tataran pelaksana. Sebagaimana termaktub dalam Kriteria 4.3. (mendorong penerapan pengetahuan tradisional dan nilai-nilai kebudayaan tradisional maupun lokal dalam program maupun proyek REDD+), bahwa penting untuk membedakan peran dari pelaksana dan pemerintah. Hal tersebut misalnya terlihat pada indikator 4.3.3 (adanya perlindungan terhadap pengetahuan tradisional masyarakat yang digunakan dalam pengurangan emisi, peningkatan dan penyerapan stok karbon (pelaksana)), di mana peran pemerintah harus ditekankan pada upaya untuk membangun regulasi yang melindungi hak dan pengetahuan lokal.

Sementara untuk pelaksana, indikatornya lebih ditekankan pada adanya konsistensi dan ketetapan komitmen pelaksana dalam memastikan bahwa hak dan pengetahuan lokal dilindungi melalui proyek REDD+ yang mereka laksanakan.

Pelaksanaan uji lapang PRISAI yang dihubungkan atau relevan dengan kegiatan WWF di Kutai Barat ditunjukkan dalam tabel berikut:

Table 6.Relevansi Program dan Kegiatan WWF Indonesia di Kutai Barat terkait Prinsip, Kriteria dan Indikator dalam PRISAI.

Lokasi Uji	Prinsip	Kriteria			Indikator			Relevansi dgn Program WWF
Linggang Melapeh	1,4,5,6.8, 10 (6 P)	1.1 1.2 1.3 1.4 4.1 4.2 4.3	5.1 5.4 6.1 8.1 10.1 (12 K)		1.1.1 1.1.2 1.1.3 1.2.3 1.2.4 1.3.3 1.4.1	4.1.1 4.1.2 4.2.3 4.3.1 5.1.1 5.4.1 6.1.1	8.1.4 10.1.2 (16–I)	Studi Sosial Ekonomi Studi Keragaman Hayati Pelatihan Penyusunan Perkam Menyusun Perkam Pelatihan pengukuran dan monitoring karbon BSM PLUP

Sambungan Table 6.Relevansi Program dan Kegiatan WWF Indonesia di Kutai Barat terkait Prinsip, Kriteria dan Indikator dalam PRISAI.

Lokasi Uji	Prinsip	Kriteria			Indikator			Relevansi dgn Program WWF
Batu Majang	1,2,3,8,9, 10 (6 P)	1.1 1.2 1.3 3.1 4.1 4.2	4.3 5.2 6.1 7.1 8.1 9.2	10.1 (13 K)	1.1.1 1.1.3 1.2.4 1.3.5 1.3.6 3.1.5 3.1.5 4.1.1	4.1.2 4.1.3 4.2.2 4.2.3 4.3.1 4.3.3 5.2.1 6.1.1	7.1.1 7.1.2 7.1.3 8.1.1 8.1.2 8.1.3 9.2.2 10.1.2 (24 –I)	Kajian pelaksanaan FPIC Pelatihan pengukuran dan monitoring karbon PLUP BSM
Panarung [9]	1,3,4,5,6, 7,8,9,10 (9 P)	1.1 1.2 1.3 3.1 4.1 4.2 4.3	4.2 6.1 7.1 8.1 9.2 10.1		1.1.1 1.1.3 1.2.4 1.3.5 3.1.2 3.1.3 4.1.1	4.2.3 4.3.1 4.3.3 5.2.1 6.1.1 7.1.1 7.1.3	8.1.1 8.1.2 8.1.3 9.2.2 10.1.2	PLUP Pemetaan Partisipatif Perhitungan Karbon
PT Ratah Timber	1,4,6, 7,8,10 (6K)	1.1 1.2 1.4 4.1 4.2	4.3 6.1 7.1 8.1 10.1			1.1.1 1.1.3 1.2.3 1.4.1 4.1.1 4.1.2	4.2.2 4.3.1 6.1.1 6.1.2 6.1.3 6.1.5 6.1.6 6.1.7	Bekerja sama melaksanakan HCV assessment

Keterangan: Catatan Kaki Panarung[9]

Berdasarkan tabel tersebut, menunjukkan bahwa tidak semua prinsip, kriteria dan indikator terpenuhi dalam kegiatan yang relevan dengan pelaksanaan REDD+. Namun tidak terpenuhinya prinsip tersebut bukan karena tidak mampu memenuhi, tetapi program tersebut masih dalam tahap persiapan menuju REDD+. WWF Indonesia bekerja di Kutai Barat menyatakan bahwa program yang saat ini mereka laksanakan belum dinyatakan sebagai proyek REDD+, namun kegiatan dan program tersebut dapat menjadi tahap

9. Hasil olahan 'desk study' untuk Panarung, hasil uji lapangan masih menunggu laporan dari Yalen

persiapan apabila suatu saat ada pernyataan dan penunjukan proyek REDD+ di Kabupaten Kutai Barat.

Selanjutnya, berdasarkan pembahasan melalui *desk study*, hasil verifikasi lapangan dan temuan-temuan pembelajaran prinsip, kriteria, indikator PRISAI terdiri dari 3 hal, yakni: 1) Konsistensi antar indikator dari prinsip dan kriteria, 2) Penjelasan indikator, 3)Kesulitan pemenuhan indikator. Dengan uraian berikut ini:

1. Konsistensi antar Indikator dari Prinsip dan Kriteria

a. Prinsip 3: Memperbaiki Tata Kelola Kehutanan

Kriteria 3.1. Mendukung penerapan tata kelola kehutanan yang efektif dan efisien dengan mekanisme dan pola kerja yang transparan, akuntabel serta didukung kapasitas yang memadai

*Indikator 3.1.1. Adanya kebijakan dan mekanisme yang tegas dan jelas yang menjamin transparansi informasi dan sinkronisasi perizinan di wilayah yang potensial menjadi lokasi REDD+ (*P*emerintah)*

Penjelasan Indikator 3.1.1. Mempermudah dan mempercepat proses perizinan para pihak yang mengajukan pola peningkatan stok karbon (*carbon enhancement*). Transparansi perizinan tidak hanya dalam proses perizinan antara pemohon dengan pemerintah tetapi juga antara masyarakat dan pemerintah (*public disclosure*).

Dalam Indikator 3.1.1 ini terdapat 2 keinginan yang disatukan dalam 1 kalimat, yakni kebijakan dan mekanisme yang tegas menjamin transparansi informasi ini lebih cocok menjadi bagian dari indikator yang ada dalam prinsip 10, sedangkan sinkronisasi perizinan merupakan bagian sendiri yang bukan menjadi bagian kebijakan yang dapat diatur, sudah ada Badan Penataan Ruang Daerah yang tidak dimaksimalkan peran dan fungsinya, serta badan-badan perizinan 1 atap yang justru tidak menjawab sinkronisasi.

Di bagian Penjelasan Indikator, terkait mempermudah proses perizinan, lebih baik dijadikan indikator yang mempertajam 3.1.1, menjadi: adanya kebijakan dan mekanisme yang menjamin kemudahan proses perizinan bagi para pihak yang mengajukan pola peningkatan stok karbon (*carbon enhancement*).

Indikator 3.1.5. (kebijakan yang mempermudah prosedur administrasi dan perizinan bagi pihak-pihak yang hendak terlibat dalam REDD+, terutama bagi komunitas yang secara historis memiliki

model dan sejarah pengelolaan hutan (Pemerintah)) hampir sama dengan Indikator 2.1.4 (adanya strategi yang mempermudah dan mempercepat proses perizinan para pihak yang mengajukan pola peningkatan stok karbon (*carbon enhancement*) (Pemerintah Daerah)), lebih baik kedua indikator ini dilebur menjadi 1 indikator yang diletakkan di Prinsip 3. Perbaikan Tata Kelola Kehutanan.

b. **Prinsip 2: Melengkapi atau Konsisten dengan Target Pengurangan Emisi, Hukum Nasional, Konvensi dan Kesepakatan Internasional Terkait.**

   Pada prinsip ini terdapat dua indikator yang memiliki substansi yang sama yaitu Indikator 2.2.1 (adanya kebijakan pemerintah di masing-masing sektor pengelola sumber daya alam yang memastikan terintegrasinya konvensi internasional keanekaragaman hayati, perubahan iklim dalam kebijakan sektor (Pemerintah)) dan Indikator 2.2.2 (adanya kebijakan pemerintah yang mengintegrasikan kebijakan-kebijakan di bidang tata kelola dan hak asasi manusia ke dalam kebijakan masing-masing sektor sumber daya alam (Pemerintah)), secara substansi sama, hanya penyusunan kalimat yang berbeda, sehingga dapat digabung menjadi: "Adanya kebijakan pemerintah di masing-masing sektor pengelola sumber daya alam yang memastikan terintegrasinya konvensi internasional yang sudah diratifikasi terkait keanekaragaman hayati, perubahan iklim dan hak asasi manusia (Pemerintah)".

c. **Prinsip 5: Partisipasi Penuh, Efektif dan Berkeadilan Gender dari Semua Pemangku Kepentingan**

   Pada prinsip ini terdapat dua indikator yang memiliki makna yang relatif sama yaitu Indikator 5.1.4 (adanya mekanisme maupun panduan partisipasi bagi pemangku kepentingan termasuk pelibatan masyarakat dalam perumusan program (Pelaksana dan Pemerintah)) dan Indikator 5.1.5. (adanya mekanisme yang memungkinkan perbaikan atas panduan partisipasi berdasarkan masukan yang diterima dari berbagai pemangku kepentingan (Pelaksana)).

   Kedua indikator dapat menjadi 1 indikator, yakni: adanya panduan partisipasi bagi pemangku kepentingan termasuk pelibatan masyarakat dalam perumusan program yang dapat diperbaiki sesuai dengan masukan berbagai kepentingan. (Pelaksana dan Pemerintah).

2. Penjelasan Indikator

Bagian penjelasan pada matriks untuk bagian indikator, ditemukan beberapa informasi yang justru tidak memperjelas indikator tersebut, seperti berikut:

a. Prinsip 4: Menghormati dan Memberdayakan Pengetahuan dan Hak Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal

Kriteria 4.1. Menghargai pengetahuan dan nilai-nilai tradisional yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan REDD+.

Indikator 4.1.1. Adanya identifikasi secara partisipatif atas jenis-jenis kearifan tradisional yang berkaitan secara langsung maupun tidak dengan pelaksanaan REDD+ dengan memperhatikan pengetahuan kelompok yang termarginalkan (Pelaksana)

Penjelasan indikator 4.1.1. Perlu memperjelas definisi menghormati, melindungi dan memajukan berdasarkan konvensi internasional HAM.

Lebih relevan apabila menggunakan CBD yang sudah diratifikasi dengan Pasal 8j. Kemudian dapat ditambahkan dengan kekayaan intelektual di mana proses inventarisasi ini, idealnya diinisiasi oleh Pemerintah Daerah agar hak atas kekayaan intelektual terutama dalam hal ini kaitannya dengan kebudayaan masyarakat adat di daerah Kutai Barat dapat terlindungi. Proses-proses yang dapat dilakukan adalah Pemerintah Kabupaten Kutai Barat dalam hal ini bertindak mewakili masyarakat adat Kutai Barat untuk mematenkan budaya-budaya yang ada dan berkembang di Kabupaten Kutai Barat.

b. Prinsip 5: Partisipasi Penuh, Efektif dan Berkeadilan Gender dari Semua Pemangku Kepentingan

Kriteria 5.1. Mekanisme yang menjamin partisipasi penuh dan efektif dari semua pemangku kepentingan yang terkait dengan program maupun proyek REDD+

Indikator 5.1.1. Adanya kebijakan dan mekanisme yang mendukung komunitas yang ingin melaksanakan REDD+ (Pemerintah)

Penjelasan 5.1.1. mengenai definisi: partisipasi penuh dan efektif (cari rumusan dan ukuran soal ini). Referensi: RIO Declaration, Konvensi Aarhus, CBD

Bagian penjelasan Indikator 5.1.1 tidak menjelaskan kebijakan dan mekanisme yang dimaksudkan 5.1.1. yang semestinya men-

jelaskan bentuk kebijakan dan mekanisme yang mendukung komunitas yang ingin melaksanakan REDD+.

3. Kesulitan Pemenuhan Indikator

a. Prinsip 1: Memastikan Status Hak Atas Tanah dan Wilayah

Dalam prinsip ini terdapat Kriteria 1.2. (pengakuan hak atas tanah, wilayah dan sumber daya alam yang berbasis hukum negara dan hak adat maupun hak lokal lainnya) dan Indikator 1.2.2 (rencana tata ruang termasuk rencana pengelolaan hutan di lokasi kegiatan REDD+ mengakui dan menghormati hak yang dimiliki masyarakat adat maupun komunitas lokal baik yang berdasarkan hukum negara, hukum adat maupun kesepakatan lainnya).

Prinsip, kriteria dan indikator tersebut pada dasarnya mengandung pertimbangan keadilan dalam penguasaan SDA. Hal tersebut, diakui atau tidak, merupakan indikator yang sulit dilakukan karena proses pembentukan rencana tata ruang memiliki proses dan prosedur sendiri, yang terkait dengan waktu, validitas data, informasi dan peta yang diusulkan dalam penyusunan rencana tata ruang. Misalnya, apakah hasil peta partisipatif sudah diakui dan dianggap valid masuk dalam bagian dari proses penataan ruang?

b. Prinsip 6: Mendukung Keanekaragaman Hayati, Perlindungan Hutan Alam dan Jasa Lingkungan

Salah satu indikator yang terdapat dalam prinsip ini adalah Indikator 6.1.7 yang mengharuskan adanya pengaturan termasuk ukuran-ukuran akses pemanfaatan secara berkelanjutan atas keanekaragaman hayati, jasa lingkungan dan hutan oleh berbagai pemangku kepentingan (Pelaksana).

Prasyarat yang dimungkinkan untuk memenuhi indikator ini yakni harus dijawab terlebih dahulu: apa kewenangan pelaksana untuk membuat pengaturan? Atau pengaturan seperti apa yang diinginkan apakah di luar sistem regulasi atau sesuai kerangka regulasi; bagaimana menentukan standar ukuran-ukuran akses pemanfaatan?

c. Prinsip 7: Aksi untuk Menangani Resiko Balik

Pada prinsip ini terdapat Kriteria 7.4. (pelaksana REDD+ mempunyai tata ruang yang secara tegas mengatur peruntukkan wilayah) dan Indikator 7.4.2 (memastikan kebijakan daerah mendukung wilayah yang *clean and clear* bagi aktivitas REDD+ (Pemerintah Daerah)).

Kriteria dan indikator tersebut sulit dipenuhi dengan pertimbangan bahwa orientasi pembangunan adalah peningkatan ekonomi yang memaksimalkan penggunaan dan pemanfaatan lahan dalam bentuk perizinan-perizinan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam, yang jelas-jelas bertentangan dengan pelaksanaan proyek REDD+. Misalnya di Kabupaten Kutai Barat, izin perkebunan sawit meningkat sebanyak 29 izin usaha dikeluarkan di atas tahun 2005 hingga 2010, dari total 37 izin sawit; dan jika dilihat dari RT/RW Kabupaten Paser masih akan terus ada penerbitan izin sawit maupun tambang. Sementara pada tingkat provinsi terdapat kebijakan mengenai MP3EI di mana Kalimantan Timur ditetapkan sebagai koridor 2 (bidang energi) dan pengembangan food estate di Kalimantan.

Indikator ini tidak bisa menjamin kebijakan daerah yang mendukung wilayah *clean and clear* dapat berjalan, apabila ada kebijakan dari Pemerintah Pusat yang justru mengeluarkan izin baru, atau ijin pinjam pakai pada wilayah pelaksanaan REDD+.

d. Prinsip 9: Manfaat REDD+ dibagi Secara Adil ke Semua Pemegang Hak dan Pemangku Kepentingan yang Relevan.

Salah satu indikator yang terdapat dalam prinsip ini adalah Indikator 9.9.1. (adanya aturan mengenai distribusi benefit dan mekanisme penyalurannya yang berbasis pada kontribusi positif dan kelayakan pemangku kepentingan REDD+ (Pemerintah)). Indikator ini dapat saja diatur dalam sebuah peraturan namun yang perlu diperjelas adalah rumusan klaim hak, yakni klaim atas kepemilikan lahan yang dikelola oleh masyarakat, yang umumnya tidak memiliki surat-surat sesuai dengan perundang-undangan nasional seperti sertifikat atau segel.

Selain 3 (tiga) pembelajaran tersebut di atas, juga terdapat 5 (lima) indikator yang memastikan adanya peran Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan REDD+ dan pelaksanaan PRISAI, yakni:

1. Rencana tata ruang termasuk rencana pengelolaan hutan di lokasi kegiatan REDD+ mengakui dan menghormati hak yang dimiliki masyarakat adat maupun komunitas lokal baik yang berdasarkan hukum negara, hukum adat maupun kesepakatan lainnya (pertimbangan keadilan dalam penguasaan SDA) (Pemerintah).
2. Kebijakan REDD+ di tingkat nasional dan daerah mendukung prinsip dan hak FPIC dari masyarakat adat dan komunitas lokal

untuk semua aktivitas yang mempengaruhi hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya alam (Pemerintah Pusat).

3. Adanya Strategi Daerah yang mengimplementasikan STRANAS REDD+ (Pemerintah Daerah).
4. Adanya upaya dan kebijakan yang mengidentifikasi pola-pola pengetahuan tradisional dalam pengurangan emisi, peningkatan dan penyerapan stok karbon dan mempertimbangkan pengetahuan kelompok yang termarginalkan (Pemerintah).
5. Memastikan kebijakan daerah mendukung wilayah yang *clean and clear* bagi aktivitas REDD+ (Pemerintah Daerah).

Pelaksanaan indikator yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah tersebut baru dapat dilakukan apabila pemerintah pusat terlebih dahulu memenuhi hal-hal yang menjadi kewenangannya (33 indikator). Sebagai prasyarat kondisi pemungkin bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan indikator yang berkaitan langsung dengan kewenangan pemerintah daerah maka dapat membuat kebijakan terkait pelaksanaan REDD+ sepanjang tidak bertentangan dengan perundangan nasional dan kewenangan sebagai daerah otonom.

4. Refleksi dan Pembelajaran terhadap PRISAI sebagai Mekanisme Pengamanan dan REDD+

a. PRISAI dengan Kebijakan

Dari berbagai SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) yang terlibat dalam proses wawancara dan ujicoba, sebagian besar mengungkapkan bahwa belum tersedia kebijakan-kebijakan yang menjadi prasyarat dan kondisi pemungkin bagi terlaksananya REDD+ sebagaimana disyaratkan dalam PRISAI. Bahkan pada salah satu SKPD masih belum menjadi bagian TUPOKSI dari SKPD yang bersangkutan meskipun jamak di berbagai kabupaten lainnya, pengukuran dan pemantauan emisi merupakan bagian dari TUPOKSI SKPD yang bersangkutan.

Dalam konteks pengembangan program REDD+, menyimak perangkat kebijakan yang masih belum terjabarkan dengan utuh, proses pemungkinan pengembangan program REDD+ harus menjadi bahan pertimbangan khusus. Salah satu bagian penting dari langkah membangun program REDD+ adalah kesepahaman dan peningkatan derajat pengetahuan terhadap REDD+ sebagai sebuah mekanisme perbaikan tata kelola kehutanan yang ‘bisa’ berbuah insentif.

Dalam konteks ujicoba, PRISAI masih belum bisa diterapkan di Kutai Barat karena Pemerintah Kabupaten Kutai Barat sendiri masih belum mendeklarasikan diri untuk masuk dalam skema REDD+ baik pada skala tapak melalui mekanisme *voluntary*, atau pada skala sub nasional (district) untuk mekanisme *regulatory*.

b. PRISAI dengan Keuangan/Pendanaan

Karena pemahaman yang masih rendah terhadap apa itu REDD+ dan bagaimana membangun mekanisme REDD+ khususnya pada tingkat pemerintah, berimplikasi pada alokasi anggaran yang masih belum begitu kuat. Terutama pada upaya-upaya yang dapat berkontribusi pada penurunan tingkat emisi di Kabupaten Kutai Barat.

Dengan demikian prinsip 3 khususnya pada Kriteria 3.2 masih belum terakomodasi dengan baik. Pendanaan program peningkatan kapasitas para pihak masih belum terencanakan dengan kuat khususnya yang terkait dengan upaya-upaya pengurangan emisi secara umum. Bahkan pengalokasian dana untuk peningkatan pemahaman REDD+ masih belum maksimal kecuali masih mengandalkan pendanaan dari pihak lembaga donor atau program kerja sama bilateral/multilateral.

c. PRISAI dengan Kelembagaan

Belum dijadikannya REDD+ sebagai sebuah kerangka kelola perbaikan tata kelola kehutanan menjadikan kelembagaan di kabupaten tidak mendukung upaya menuju hal tersebut. Berbeda dengan beberapa kabupaten lain di Kaltim seperti Berau dan Malinau, Kutai Barat masih belum memiliki baik Kelompok Kerja ataupun Unit Kelola Program REDD+ di Kabupaten. Karenanya pelaksanaan mayoritas Prinsip 3 tidak dapat dilakukan sebagaimana yang disyaratkan karena tumpang tindihnya tupoksi antar SKPD di kabupaten. Simplifikasi ini baru bisa dilakukan jika ada komitmen kuat dari Pemerintah Kabupaten untuk masuk ke dalam program REDD secara utuh, baik *voluntary* maupun *regulatory*.

d. PRISAI dengan Kapasitas SDM

Peningkatan kapasitas SDM yang terkait dengan program REDD baru terbatas pada SKPD di lingkungan Dinas Kehutanan. Sementara BLHD yang memiliki peran (sesungguhnya) dalam perhitungan dan koordinasi pengendalian emisi justru masih belum memiliki kapasitas. Bahkan TUPOKSI masih belum melingkupi hal ini kecuali pemantauan dan pengendalian dampak lingkungan dari kegiatan

operasional pemanfaatan SDA di Kabupaten Kutai Barat. Dengan demikian kegiatan BLH masih berkutat pada AMDAL, RKL dan RPL. Dengan begitu Prinsip 3 masih belum mampu dipenuhi secara utuh khususnya Kriteria 3.2 dan 3.3.

Sementara kapasitas di Dinas Kehutanan meskipun ada beberapa orang yang telah mendapatkan peningkatan pemahaman tentang program REDD+ tapi untuk Prinsip 6 secara keseluruhan, masih belum dapat mengawal Kriteria 6.1 dan 6.2.

8. Penutup

Berdasarkan ujicoba terhadap prinsip, kriteria dan indikator dalam PRISAI di 3 wilayah diperoleh hasil bahwa tidak ada satu wilayah uji lapang yang memenuhi kesepuluh prinsip yang terdapat dalam PRISAI. Di Kampung Batu Majang hasil uji lapang menunjukkan bahwa terdapat enam prinsip PRISAI yang diimplementasikan, yaitu prinsip 1, 4, 6, 7, 8, dan 10 di Kampung Linggang Melapeh hasil uji lapang memperlihatkan bahwa terdapat enam prinsip PRISAI yang diimplementasikan, yaitu prinsip 1, 2, 3, 4, 5, dan 10 dan di areal PT Ratah Timber hasil uji lapang menunjukkan bahwa terdapat tujuh prinsip PRISAI yang diimplementasikan, yaitu prinsip 1, 3, 4, 6, 7, 8, dan 10.

Peluang PRISAI di lokasi program penurunan emisi hutan adalah sebagai berikut:

- Pemerintah daerah dapat membentuk produk hukum dan kebijakan pada tingkat daerah tentang penurunan emisi atau memperlambat peningkatan emisi.
- REDD+ merupakan program jangka panjang, untuk itu perlu ada internalisasi pemahaman tentang perlindungan hutan, lahan dan SDA, pembangunan untuk menurunkan emisi dengan keseimbangan ekonomi dan lingkungan melalui pendidikan ke semua pihak termasuk generasi muda (dalam bentuk formal dan non formal).

Adapun tantangannya adalah pertumbuhan ekonomi dan pembangunan Kabupaten Kutai Barat, yang masih berorientasi ekonomi dan pembangunan dengan membuka lahan, untuk pemukiman, investasi sawit dan tambang; kebijakan daerah dimungkinkan bisa mendukung pelaksanaan PRISAI, untuk mengurangi peralihan emisi akan tetapi hal tersebut dapat bersinggungan dengan perizinan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat atau bahkan Pemerintah Daerah sendiri.

DAFTAR BAHAN BACAAN

No	Nama Dokumen
1.	Inisiatif-Inisiatif Daerah yang Relevan dengan Upaya-Upaya Pengelolaan Hutan Dalam Rangka Pencegahan dan atau Penurunan Kuantitas Tutupan Hutan dan Stok Karbon yang dilakukan melalui Berbagai Kegiatan Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan", disusun oleh Pokja REDD Kaltim tahun 2010
2.	Proposal Program Kesiapan REDD+ Provinsi Kalimantan Timur, 2011
3.	Rencana Aksi Nasional Gas Rumah Kaca (Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2011)
4.	Laporan Final Pengembangan Program Karbon Hutan Berau dalam Konteks Pengelolaan Hutan Lestari, IHSA Kaltim-TNC, Februari 2010
5.	Indonesian Forest Alliance (IFCA), 2007
6.	Kajian RTRWP tahun 2006, Menurut Data HCFV, WWF HoB, 2009
7.	Kelsen, Hans. "**Teori Umum tentang Hukum dan Negara**" Jakarta, 2007
8.	Rahmina, Catatan hukum atas PerMen Kehutanan No. P36 Tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung, 2009
9.	Protokol PRISAI, 2012
10.	Strategi dan Rencana Aksi REDD+ Provinsi Kalimantan Timur, Kelompok Kerja REDD+ Kaltim, 2012
11.	Laporan Uji Implementasi PRISAI di Kabupaten Kutai Barat, Perkumpulan Prakarsa Borneo, WWF Indonesia di Kutai Barat dan Satgas REDD+, 2012

BAB VII
PEMBANGUNAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN (KPH) DI KABUPATEN MALINAU

Sebuah Ikhtiar Bagi Implementasi REDD+

Mohamad Nasir

1. Latar Belakang

Kesatuan Pengelolaan Hutan (selanjutnya ditulis KPH) merupakan konsep perwilayahan pengelolaan hutan sesuai dengan fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Konsep KPH sebenarnya mulai diwacanakan sejak diberlakukannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan yang pada masa itu diartikan sebagai Kesatuan Pemangkuan Hutan. Dalam Pasal 10 ayat (1) disebutkan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pengurusan Hutan Negara yang sebaik-baiknya, maka dibentuk Kesatuan-kesatuan Pemangkuan Hutan dan Kesatuan-kesatuan Pengusahaan Hutan yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Menteri. Penjelasan ayat tersebut menyatakan untuk menjamin tercapainya efisiensi pengurusan hutan, maka wilayah hutan dibagi dalam Kesatuan-kesatuan Pemangkuan Hutan dan Kesatuan-kesatuan Pengusahaan Hutan sebagai suatu unit pengurusan/pengusahaan.

Pada awal tahun 1990-an, dengan konsep yang sama (dengan nama yang berbeda), Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan menteri yang mengatur Kesatuan Pengusahaan Hutan Produksi atau KPHP yang secara substansi kebijakan tersebut juga dimaksudkan sebagai pengelolaan hutan lestari. Dalam perkembangannya di luar Jawa, KPH juga pernah diujicobakan, baik dalam konteks "pengusahaan" maupun "pengelolaan". Sekitar tahun 1994-1998, misalnya, beberapa pihak melakukan inisiatif bekerja sama dengan Departemen Kehutanan untuk membangun model pengelolaan hutan lestari.[1] Namun, tidak terlalu jelas sejauh mana hasil dari inisiatiftersebut menjadi bahan masukan bagi kebijakan nasional dan pembelajaran bagi daerah lain, karena tidak terlihat diikuti dengan implementasi nyata di lapangan.

---

1. Misalnya, ODA dengan dukungan Pemerintahan Inggris dengan lokasi modelnya di Jambi dan Kalimantan Tengah, dan Swedforest International/PT Wahanabhakti Persadajaya dengan lokasi modelnya di Kalimantan Timur. Lihat Putu Oka Ngakan, Heru Komarudin dan Moira Moeliono, "Menerawang Kesatuan Pengelolaan Hutan di Era Otonomi Daerah", Governance Brief, Januari 2008 Nomor 38 (Center for International Forestry Research [CIFOR], 2008) hlm. 2

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, konsep ini kembali dimunculkan yang kemudian diikuti dengan aturan pedoman pembentukannya seperti tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Kementerian Kehutanan sendiri mengemukakan beberapa alasan mengapa konsep mengenai KPH memiliki nilai penting dalam pengelolaan hutan di Indonesia, yaitu:[2]

1. **Deforestasi dan degradasi hutan**

   Secara umum deforestasi di Indonesia terjadi akibat konversi hutan untuk berbagai peruntukan, baik yang sudah direncanakan maupun yang tidak direncanakan. Sementara itu degradasi hutan terjadi sebagai akibat dari pengelolaan hutan yang dilaksanakan secara tidak lestari oleh para pemegang izin (IUPHHK) Hutan Alam atau karena penebangan yang dilakukan oleh para pihak yang tidak memiliki izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu. Kegiatan ini menyebabkan kondisi tegakan hutan mengalami kerusakan dan terdegradasi, sehingga cadangan biomass atau karbon mengalami penurunan karena laju pemanenan kayu lebih besar dari pertumbuhan (riap) pohon. Persoalannya, kerusakan hutan dan pembangunan di atasnya dilaksanakan belum berdasarkan prinsip keadilan. Misalnya, sampai akhir 2009, izin-izin dan hak sumber daya hutan bagi masyarakat lokal kurang dari 400.000 ha, sementara itu alokasi izin bagi usaha besar pernah mencapai angka 60 juta ha pada tahun 1990-an, kini sekitar 36 juta ha.

2. **Rendahnya Kinerja**

   Saat ini semua hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) yang masih berhutan seluas 22,7 juta ha tetap cenderung akan dikonversi dalam kurun waktu 15 tahun ke depan. Hal ini sejalan dengan usulan 15 Provinsi untuk mengkonversi kawasan hutan seluas 15,6 juta ha Sementara itu, potensi dan produksi kayu bulat dari hutan alam terus menurun. Berdasarkan pengalaman selama ini, kemampuan menanam dalam pembangunan HTI rata-rata seluas 150.000 Ha per tahun. Laju penanaman melalui Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Desa sekitar 5 ribu ha per tahun. Penanaman melalui program GERHAN

2. Hariadi Kartodihardjo, Bramasto Nugroho, dan Haryanto R Putro, Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi (Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan Bekerjasama dengan Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) FORCLIME Forests and Climate Change Programme, 2011) hlm. 14-22

selama periode 2003-2008, rata-rata realisasi penanaman hampir mencapai 300.000 ha per tahun. Dengan demikian kemampuan menanam dengan berbagai skema seluas rata-rata 455.000 ha per tahun. Kinerja demikian itu cukup jauh untuk memenuhi peran bidang kehutanan bagi pemasok kebutuhan bahan baku industri, keadilan alokasi manfaat hutan bagi masyarakat maupun pengendalian perubahan iklim.

3. **Keterkaitan antara pembangunan kehutanan dan pembangunan nasional.**

   Rendahnya kinerja tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yaitu kepastian hak atas kawasan hutan, kelembagaan pembangunan kehutanan dan isi peraturan-perundangan serta penetapan nilai tambah sektor kehutanan. Akar masalah pembangunan di bidang kehutanan ini berkelindan erat dengan kebijakan pembangunan nasional. Aktualisasi respon pemerintah dan pihak-pihak yang terkait dengan pembangunan kehutanan dan perubahan iklim misalnya, akan tergantung pada penyelesaian akar masalah ini.

4. **Pengaturan kewenangan**

   Kewenangan bidang kehutanan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam PP tersebut, kehutanan dapat dipilih oleh Pemda tertentu sebagai urusan pemerintahan pilihan atau tidak dipilih. Pembagian kewenangan tersebut pada dasarnya merupakan “struktur” yang menentukan distribusi dan penggunaan sumber daya ekonomi, politik dan administrasi yang membentuk kepemerintahan kehutanan. Bentuk struktur seperti itu sangat tidak efisien dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, berorientasi jangka pendek dan konflik. Output kepemerintahan ini sebagaimana diuraikan di atas, telah menyebabkan kerusakan hutan dan ketimpangan alokasi manfaat hutan.

5. **Perizinan dan penggunaan**

   Bentuk pengelolaan hutan yang dikembangkan lebih menitikberatkan pada pengelolaan hutan oleh pemegang izin, sehingga Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak mempunyai informasi, mekanisme kontrol maupun dasar penetapan alokasi pemanfaatan hutan secara memadai. Calon pemegang izin harus mendapat sendiri informasi mengenai kawasan dan potensinya dan berupaya mendapat rekomendasi izin dari Pemerintah Daerah. Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak

mempunyai dasar yang pasti di mana izin sebaiknya diletakkan dan kepada siapa diberikan, sehingga mekanisme perizinan dikuasai oleh pemodal kuat—yaitu yang dapat membayar biaya transaksi tinggi—dan pihak-pihak yang mempunyai jaringan dengan kekuasaan.

Realitas di atas menunjukkan bahwa untuk mencapai tujuan pengelolaan hutan, baik mempertahankan hutan alam yang tersisa maupun membangun hutan tanaman baru dan diharapkan berhasil, diperlukan prioritas kegiatan teknis sekurang-kurangnya mencakup:

1. Penyelesaian masalah kawasan hutan yang telah terjadi dan menghindari terjadinya masalah baru di masa depan serta meningkatkan kapasitas pengelolaan hutan konservasi dan hutan lindung
2. Mempermudah akses bagi penerima manfaat atau dapat menekan terjadinya ekonomi biaya tinggi serta terdapat landasan kuat untuk mengalokasikan manfaat hutan secara adil
3. Menyediakan infrastruktur sosial maupun ekonomi bagi penguatan kelembagaan lokal terutama yang mendapat akses pemanfaatan sumber daya hutan, peningkatan efisiensi ekonomi maupun pengembangan nilai tambah hasil hutan.

Ketiga kegiatan teknis tersebut harus dilakukan dan berorientasi pada perencanaan secara spasial dengan memperhatikan situasi sosial ekonomi lokal serta menyatukan arah pelaksanaan kegiatan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Untuk keperluan inilah pembangunan KPH menjadi solusi strategis yang tidak dapat dihindari.[3]

Dalam konteks REDD+, kelembagaan KPH merupakan salah satu instrumen penting bagi implementasi REDD+ pada suatu wilayah kabupaten. Urgensi kelembagaan tersebut misalnya terlihat dalam Strategi Nasional REDD+ Indonesia, disebutkan bahwa prasyarat utama dalam pengurangan emisi hutan dan lahan adalah jaminan atas pengelolaan hutan dan lahan gambut yang sistematis serta memungkinkan pengelolaan secara berkelanjutan. Pengelolaan yang dilakukan atas hutan dan lahan gambut harus dilakukan melalui pendekatan ekosistem, sehingga tidak terbatas pada batas administratif kawasan. Untuk dapat mewujudkan kondisi tersebut, perlu dilakukan, antara lain, adalah percepatan pembentukan lembaga pelaksana pengelola hutan dan lahan di tingkat tapak/lapangan (Kesatuan Pengelolaan Hutan/KPH).[4] Hal yang senada juga kembali ditegaskan dalam

3. Ibid, hlm 22
4. Ibid, hlm. 21-22

program strategis pengelolaan landskap berkelanjutan. Pendekatan ini berbasis pada sistem pengelolaan lanskap yang memadukan beberapa sektor dan kepentingan dalam jangka panjang. Tujuan pembangunan secara terpadu di berbagai sektor, khususnya industri, kehutanan, agroforestri, pertanian dan pertambangan, adalah menuju ekonomi hijau (green economy) yang menghasilkan emisi karbon rendah. Pendekatan ini diterapkan, antara lain, melalui akselerasi pembentukan organisasi dan operasional KPH.[5] Pada tingkat Provinsi Kalimantan Timur, juga telah ditetapkan Strategi dan Rencana Aksi Provinsi (SRAP) implementasi REDD+ Kaltim, di mana dalam mengatasi isu illegal logging strategi yang dipilih adalah akselerasi pembentukan KPH.

Di wilayah Kalimantan Timur, dalam rangka penetapan wilayah KPH, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur telah mengajukan usulan penetapan wilayah KPHL dan KPHP Provinsi yang terdiri dari 4 KPHL dan 32 KPHP. Dari 36 unit KPHL/KPHP tersebut telah diidentifikasi untuk dijadikan model sampai dengan tahun 2012 sebanyak 4 (empat) unit yaitu:[6]

1. Kota Tarakan
2. Kabupaten Berau
3. Kabupaten Malinau dan
4. Kabupaten Bulungan

Keempat daerah tersebut merupakan bagian target pembangunan KPH nasional sampai dengan Tahun 2014 yaitu beroperasinya 120 KPH. Dalam perkembangan pembangunan KPH di Kalimantan Timur, Pemerintah Kabupaten Malinau berencana untuk membentuk KPH dalam bentuk UPTD pada Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau. Jika merujuk pada Permendagri No. 61 tahun 2010 tentang Organisasi Tata Kerja KPHL dan KPHP di daerah maka bentuk kelembagaan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Akan tetapi persoalan yang muncul kemudian adalah pembentukan SKPD pada tingkat kabupaten dilakukan melalui peraturan daerah sehingga membutuhkan waktu yang relatif lama dan pada derajat tertentu memiliki muatan politis.

---

5. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Strategi Nasional REDD+, 2012. hlm. 24-25
6. http://bpkh4.dephut.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=136

2. Sekilas tentang REDD+

Reduksi Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+) adalah sebuah skema global yang memberikan insentif positif kepada negara berkembang yang mau dan mampu mengurangi emisi gas-gas rumah kaca yang berasal dari deforestasi dan degradasi hutan. Pada perjalanannya, selain deforestasi dan degradasi hutan, REDD+ juga mencakup peran konservasi, pengelolaan hutan lestari, dan peningkatan cadangan karbon.

Selain untuk kepentingan penurunan emisi karbon dan gas-gas rumah kaca penyebab perubahan iklim lainnya, REDD+ juga dapat memberikan manfaat bersama dalam upaya pengentasan kemiskinan, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, serta pelestarian layanan ekosistem lain yang memberikan sumbangan pada ekonomi hijau. REDD+ memberi kesempatan untuk membawa Indonesia memasuki transisi ekonomi rendah karbon sekaligus mewujudkan komitmen sukarela bangsa Indonesia untuk menurunkan emisi sebesar 26% hingga 41% di bawah business as usualnya pada tahun 2020.

Hutan yang dimaksud dalam kaitannya dengan REDD+, sebagaimana definisi yang dimuat dalam keputusan COP-11 dokumen Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC), adalah persentase tutupan kanopi antara 10% hingga 30% dan luasan areal hutan yang ada.[7] Minimum areal hutan adalah antara 0.05 ha and 1 ha dan memiliki potensi mencapai ketinggian pohon dewasa minimal di insitu antara 2m - 5m. Akan halnya deforestasi adalah konversi langsung dari areal hutan menjadi areal non-hutan karena kegiatan manusia, sementara degradasi adalah penurunan stok karbon karena kegiatan manusia dalam jangka panjang.

Tujuan pengembangan REDD+ adalah untuk pengurangan emisi gas rumah kaca yang diakibatkan oleh kegiatan-kegiatan yang selama ini dianggap menyebabkan deforestasi dan degradasi hutan. Sebagaimana ide dasarnya yang termuat dalam komitmen Bali Action Plan, disebutkan bahwa "Pengendalian perubahan iklim harus mencakup pendekatan kebijakan dan insentif positif tentang isu yang terkait dengan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi di negara negara berkembang', dan di masa depan sekaligus dapat membantu mengatasi kemiskinan di daerah pedesaan.

7. Dokumen Inter-governmental Panel for Climate Change (IPCC) Keputusan 11/CP.7.

Ruang lingkup kegiatan REDD+ di Indonesia meliputi hal-hal berikut:

1. Penurunan emisi dari deforestasi
2. Penurunan emisi dari degradasi hutan dan/atau degradasi lahan gambut
3. Pemeliharaan dan peningkatan cadangan karbon melalui:
   a. Konservasi hutan
   b. Pengelolaan hutan yang berkelanjutan (sustainable forest management)
   c. Rehabilitasi dan restorasi kawasan yang rusak
4. Penciptaan manfaat tambahan bersamaan dengan peningkatan manfaat dari karbon melalui:
   a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal
   b. Peningkatan kelestarian keanakeragaman hayati
   c. Peningkatan kelestarian produksi jasa ekosistem lain

Secara hukum, sesuai dengan Pasal 1 huruf b dan huruf c UU 41 Tahun 2009 tentang Kehutanan, skema REDD+ dilaksanakan dalam kawasan lahan berhutan (termasuk hutan mangrove) dan lahan bergambut di dalam kawasan hutan dan kawasan APL (Area Penggunaan Lain) di seluruh wilayah Indonesia baik yang sudah maupun yang belum tercatat dalam register hutan Indonesia.

Agar bisa terlibat dalam skema REDD+ ini, negara-negara calon penerima insentif harus membangun lembaga REDD+ di tingkat nasional dan sub nasional. Pilar-pilar penting dari kelembagaan REDD+ ini adalah tersedianya instrumen pendanaan dan mekanisme pemantauan, pelaporan dan verifikasi (MRV). Di Indonesia, lembaga REDD+ ini dipersiapkan oleh Satgas Persiapan Kelembagaan REDD+, di mana kelompok kerja Instrumen Pendanaan menjadi salah satu tim kerja pendukungnya.

Pengembangan REDD+ secara kelembagaan harus dilihat dalam konteks kelembagaan yang terkait REDD+ di tingkat operasional (site) dan kelembagaan yang terkait dengan pengembangan REDD+. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, KPH berperan strategis dalam mendukung implementasi REDD+, khususnya di sektor kehutanan. Keberadaan KPH mempunyai nilai strategis bagi kepentingan nasional, antara lain mendukung komitmen pemerintah untuk menurunkan emisi karbon sebesar 26% pada tahun 2020 (dimana 14%-nya berasal dari sumbangan sektor kehutanan). Mengingat KPH merupakan organisasi tingkat tapak (lapangan) yang akan berperan dalam penerapan pengelolaan hutan lestari, penurunan tingkat degradasi hutan, peningkatan

rehabilitasi hutan, penurunan hotspot (titik-titik api penyebab kebakaran), serta dapat menjalankan fungsi Measurement, Reporting, Verification (MRV) yang merupakan salah satu indikator penting dalam penilaian keberhasilan penurunan emisi tersebut.

1. Menjamin pengelolaan hutan akan lebih tepat lokasi, tepat sasaran, tepat kegiatan, tepat pendanaan. Di sinilah KPH menjembatani optimalisasi pemanfaatan potensi pendanaan penanganan iklim sektor kehutanan.
2. Kemudahan dalam investasi pengembangan sektor kehutanan, karena ketersediaan data/informasi detail tingkat lapangan.
3. Memberi jaminan dalam penanganan rehabilitasi hutan dan reklamasi, karena adanya organisasi tingkat lapangan yang mengambil peran untuk menjamin penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan reklamasi, baik sebelum maupun pasca kegiatan seperti pendataan, pemeliharaan, perlindungan, monitoring dan evaluasi.[8]

3. Pembentukan KPH Di Kabupaten Malinau: Ikhtiar bagi Implementasi REDD+

Kabupaten Malinau merupakan salah satu daerah hasil pemekaran wilayah Kabupaten Bulungan berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur dan Kota Bontang. Secara geografis, kabupaten Malinau terletak antara 114° 35' 22" sampai dengan 116° 50' 55" Bujur Timur dan 1° 21' 36" sampai dengan 4° 10' 55" Lintang Utara dan memiliki luas wilayah 39.799,90 Km2.

Keadaan Topografi Kabupaten Malinau bervariasi berdasarkan bentuk relief, kemiringan lereng dan ketinggian dari permukaan laut, sedangkan pada daerah aliran sungai terdapat dataran rendah khususnya di Kecamatan Malinau sepanjang kiri dan kanan Sungai Malinau, Sungai Simendurut, Sungai Sembuak dan Sungai Salap dan sebagian kecamatan di sekitar Ibukota Kecamatan Mentarang. Selanjutnya juga dapat dibedakan atas kawasan perbukitan terjal di sebelah Utara Bagian Barat, perbukitan sedang di Bagian Tengah dan dataran bergelombang landai di Bagian Timur. Perbukitan terjal di sebelah utara Bagian Barat merupakan jalur pegunungan dengan ketinggian

8. Tugas Suprianto, Kesatuan Pengelolaan Hutan: Menuju Pemanfaatan Hutan Lestari (Jakarta: BTNLL, Dinas Kehutanan Sulteng, Kemenhut RI, FAO, UNDP, UNEP, UN-REDD, 2012) hlm. 22-24

1.500 m - 3.000 m di atas permukaan laut, sedangkan perbukitan di sebelah selatan Bagian Tengah ketinggiannya berkisar antara 500m - 1.500m di atas permukaan laut. Keadaan topografi perbukitan ini memiliki sudut lereng lebih dari 30% dan untuk daerah yang merupakan dataran tinggi, kemiringan berkisar antara 8-15%, sedangkan untuk daerah yang merupakan perbukitan kemiringan sangat terjal di atas 15%. Dengan demikian kemiringan rata-rata berkisar antara 0-50%.

Menurut Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur dan Kota Bontang. Kabupaten Malinau mempunyai batas wilayah sebagai berikut:

a. Sebelah Utara dengan Kecamatan Krayan dan Kecamatan Lumbis, Kabupaten Nunukan
b. Sebelah Timur dengan Kecamatan Sesayap, Kecamatan Sekatak dan Kecamatan Peso, Kabupaten Bulungan, Kecamatan Long Bangun dan Long Pahangai, Kabupaten Kutai Barat
c. Sebelah Selatan dengan Kecamatan Long Apari, Kabupaten Kutai Barat dan
d. Sebelah Barat dengan Negara Bagian Sarawak (Malaysia Timur)

Pada saat pembentukannya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, Kabupaten Malinau berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Bulungan yang terdiri atas wilayah Kecamatan Mentarang, Kecamatan Malinau, Kecamatan Pujungan, Kecamatan Kayan Hilir dan Kecamatan Kayan Hulu. Sampai dengan tahun 2010, jumlah kecamatan di Kabupaten Malinau berkembang menjadi 12 kecamatan yaitu Kecamatan Kayan Hulu, Kayan Selatan, Sungai Boh, Kayan Hilir, Pujungan, Bahau Hulu, Malinau Kota, Malinau Selatan, Malinau Barat, Malinau Utara, Mentarang dan Mentarang Hulu, dengan jumlah total desa sebanyak 109 desa.

Kabupaten Malinau merupakan salah satu kabupaten yang memiliki kawasan hutan dengan fungsi konservasi dan lindung yang terluas di Provinsi Kalimatan Timur. Berdasarkan SK. Menhut. No. 79 Tahun 2001 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Kalimantan Timur, kawasan hutan di Kabupaten Malinau seluas 3.918.523,62 ha, berdasarkan fungsinya terdiri dari :

1. Hutan lindung (HL) : 641.467,86 ha
2. Hutan Produksi (HP) : 440.715,71 ha
3. Hutan Produksi terbatas (HPT) : 1.540.197,24 ha

4. Taman Nasional Kayan Mentarang : 1.025.879,61 ha
5. APL : 270.263,20 ha

Dengan kondisi fisik lapangan yang terdiri dari perbukitan dan pegunungan (kawasan hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi terbatas), maka dengan luas APL yang kurang dari 10% dari total kawasan hutan, pembangunan berbasis penggunaan sumber daya lahan sangat terbatas bagi Kabupaten Malinau ke depan. Oleh karenanya pembangunan kehutanan di Kabupaten Malinau harus berfokus pada pemanfaatan sumber daya hutan dengan fungsi konservasi dan lindung tersebut di atas. Berdasarkan kondisi fisik kawasan hutan di atas, maka Kabupaten Malinau menyatakan sebagai salah satu Kabupaten Konservasi di Provinsi Kalimantan Timur dan bahkan di Kalimantan. Pernyataan ini membawa konsekuensi bahwa Kabupaten Malinau secara konsisten menjamin keberadaan kawasan konservasi dan lindung ke depan.

Sejalan dengan hal tersebut pada tanggal 6 Januari 2010, Kabupaten Malinau menjadi salah satu dari tiga Kabupaten terpilih (Berau, Kapuas Hulu, Malinau) yang secara resmi di-launching oleh Menteri Kehutanan sebagai Kabupaten Demonstration Activities (DA) REDD yang merupakan tindak lanjut kerjasama Pemerintahan Republik Indonesia dengan Pemerintah Republik Federal Jerman dalam Program Forests and Climate Change (FORCLIME).

Pembangunan KPH di Kabupaten Malinau dengan demikian diharapkan dapat mengurangi degradasi dan deforestasi hutan, meningkatnya kesejahteraan masyarakat lokal, stabilisasi penyediaan hasil hutan terutama untuk kebutuhan lokal, mengembangkan tata pemerintahan yang baik dalam pengelolaan hutan, percepatan rehabilitasi dan reforestasi, serta dapat memfasilitasi akses pada pasar karbon.

A. Peluang Pembangunan Kelembagaan KPH

Bagian ini memuat beberapa hal pokok yang dinilai dapat mempengaruhi ikhtiar untuk mengembangkan kelembagaan KPH sebagai bagian dari strategi implementasi REDD+ di Kabupaten Malinau yang meliputi aspek hukum dan kebijakan, aspek organisasi dan sumber daya, serta penganggaran.

1. Kerangka Hukum dan Kebijakan Pembangunan Kelembagaan KPH

Kehadiran KPH dimaksudkan untuk melaksanakan pengelolaan hutan sesuai dengan fungsi hutannya berdasarkan peraturan perundangan-

undangan. Pada tataran nasional, percepatan pembentukan KPH dilakukan melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Program Pembangunan Yang Berkeadilan. Inpres tersebut memerintahkan, antara lain kepada Menteri dan Kepala Daerah, untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan yang berkeadilan, yang meliputi program:

a. Pro rakyat, yang difokuskan pada:
    1. Program penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga
    2. Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat
    3. Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil
b. Keadilan untuk semua (justice for all)
    1. Program keadilan bagi anak
    2. Program keadilan bagi perempuan
    3. Program keadilan di bidang ketenagakerjaan
    4. Program keadilan di bidang bantuan hukum
    5. Program keadilan di bidang reformasi hukum dan peradilan
    6. Program keadilan bagi kelompok miskin dan terpinggirkan
c. Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (Millennium Development Goals - MDG's).
    1. Program pemberantasan kemiskinan dan kelaparan
    2. Program pencapaian pendidikan dasar untuk semua
    3. Program pencapaian kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
    4. Program penurunan angka kematian anak
    5. Program kesehatan ibu
    6. Program pengendalian HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya
    7. Program penjaminan kelestarian lingkungan hidup
    8. Program pendukung percepatan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium

Selain itu, Pembentukan KPH terdapat dalam Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (Millennium Development Goals - MDG's, khususnya angka 7 yaitu program penjaminan kelestarian lingkungan hidup. Dalam program tersebut terdapat sub program Perencanaan Makro Bidang Kehutanan dan Pemantapan Kawasan Hutan. Keluaran

yang diharapkan adalah pembentukan KPHP Model, KPHL Model dan KPHK Model, di mana pada tahun 2010 ditargetkan dibentuk 48 KPH Model dan pada tahun 2011 dibentuk 60 KPH Model.

Pada aras provinsi, pembentukan KPH di wilayah Kalimantan Timur terlihat dalam Surat Gubernur Kalimantan Timur No. 521/7482/ek tentang Usulan Penetapan KPHL dan KPHP Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 15 Agustus 2011. Dalam surat tersebut dikemukakan bahwa berdasarkan hasil pembahasan dengan Kabupaten dan Kota se-Kalimantan Timur telah disepakati sebanyak 34 Unit KPH (4 Unit KPHL dan 30 Unit KPHP) dengan luas areal 12.562.060 ha yang akan diusulkan untuk mendapatkan penetapan Menteri Kehutanan. Dari 34 unit tersebut, 5 di antaranya terdapat di Kabupaten Malinau, yaitu:

No	Unit	Luas	Jenis KPH
1.	II	345.973	KPHP
2.	X	677.167	KPHP
3.	XI	642.493	KPHP
4.	XX	537.931	KPHP
5.	XXI	468.117	KPHP

Secara garis besar, pada tingkat daerah, dukungan bagi pembangunan KPH dari aspek kebijakan dapat dilacak dalam beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Malinau, antara lain:

a. Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemanfaatan Kawasan Hutan pada Hutan Lindung di Kabupaten Malinau.

   Dalam Pasal 2 dikemukakan bahwa maksud dari pengelolaan kawasan hutan lindung adalah untuk mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup dan dapat memberikan manfaat yang berkelanjutan dan lestari. Adapun tujuan pengelolaan kawasan hutan lindung adalah:

1. Memelihara dan meningkatkan fungsi lindung terhadap tanah, air, iklim, tumbuhan dan satwa serta nilai sejarah dan budaya bangsa
2. Mempertahankan keanekaragaman tumbuhan, satwa, tipe ekosistem dan keunikan alam
3. Menjamin keberadaan hutan untuk seluruh kawasan yang ditetapkan
4. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat sekitar
5. Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai (DAS)
6. Mengurangi emisi gas rumah kaca yang berkontribusi terhadap pemanasan global dan
7. Menjamin pemanfaatan yang berkeadilan, berkelanjutan, dan lestari.

Lebih lanjut dalam Pasal 12 ayat (2) diuraikan bahwa pemanfaatan kawasan hutan lindung Kabupaten Malinau dapat berupa: pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu yang sesuai dengan fungsi kawasan hutan.

Peluang pembentukan kelembagaan pengelolaan hutan lindung dapat ditemukan dalam Pasal 17 ayat (4) yang menyatakan bahwa dalam rangka penguatan pendanaan dan pengembangan program pengelolaan jangka panjang Bupati membentuk lembaga yang khusus membidangi pengelolaan tersebut. Selain itu, juga terdapat beberapa ketentuan yang mencerminkan kebutuhan akan adanya kelembagaan pengelolaan hutan misalnya: tata cara pembuatan peta tata batas kawasan hutan (Pasal 7), penyelenggaraan rehabilitasi (Pasal 11), tata cara pemberian izin (Pasal 16), dan pengawasan dan pengendalian (Pasal 18-19). Meskipun pasal-pasal tersebut berbicara mengenai pendelegasian kewenangan kepada Bupati untuk membuat peraturan pelaksanaannya, akan tetapi pada tahapan implementasi hal tersebut membutuhkan dukungan kelembagaan.

b. Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 1 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Malinau.

Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Malinau adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan tersebut meliputi bidang :

a. Perikanan
b. Pertanian
c. Kehutanan
d. Energi dan Sumber Daya Mineral
e. Pariwisata
f. Industri
g. Perdagangan dan
h. Ketransmigrasian

2. Aspek Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia

Dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kabupaten Malinau melakukan penataan satuan kerja perangkat daerah melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah.

Tugas pokok Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 69 ayat (1) adalah melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk penyelenggaraan tugas pokoknya, menurut Pasal 69 ayat (2) Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau menyelenggarakan fungsi:

a. Menelaah penyiapan bahan penyusunan rencana program kerja Dinas Kehutanan
b. Membuat konsep rencana kerja Dinas Kehutanan
c. Mengkoordinasikan rencana kerja secara langsung kepada unit terkait untuk persiapan pembahasan dan penelaahan RKA Dinas Kehutanan
d. Menugaskan dan mengarahkan para Kepala Subdin dan Kepala Bagian TU pada Dinas Kehutanan untuk menyusun rencana program kerjanya masing-masing sesuai kebutuhan Dinas Tata Kota

e. Mengontrol kegiatan penyusunan rencana program kerja Dinas Kehutanan
f. Melaksanakan penetapan usulan rencana program kerja dan usulan rencana anggaran Dinas Kehutanan
g. Menerima dan menindak lanjuti revisi DIPA yang telah ditetapkan

Adapun struktur organisasi Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau adalah sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Kehutanan
2. Sekretariat, membawahi:
   a. Subbag Penyusunan Program
   b. Subbag Umum dan Kepegawaian
   c. Subbag Keuangan
3. Bidang Perencanaan, membawahi:
   a. Seksi Pengukuran dan Pemetaan Hutan
   b. Seksi Inventarisasi Hutan
   c. Seksi Rencana Karya Pengusahaan Hutan
4. Bidang Peredaran dan Produksi
   a. Seksi Peredaran Hasil Hutan
   b. Seksi Produksi Hasil Hutan
   c. Seksi Pemasaran Hasil Hutan
5. Bidang Konservasi
   a. Seksi Taman Nasional
   b. Seksi Jasa Lingkungan
   c. Seksi Flora dan Fauna
6. UPTD
7. Kelompok Jabatan Fungsional

Dalam hubungannya dengan KPH, saat ini Pemerintah Kabupaten Malinau berencana membentuk UPTD pada Dinas Kehutanan. Dari aspek hukum, hal tersebut dimungkinkan karena dalam struktur organisasi Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau terdapat unsur UPTD.

Secara normatif, sebagaimana yang diamanatkan dalam Permendagri Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di daerah, pembentukan KPH dalam bentuk UPTD

dapat dilakukan pada KPH yang masuk dalam kategori B, sementara untuk KPH yang termasuk dalam kategori A organisasi KPH berbentuk Kantor. Selain itu, berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Pengelolaan Hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), kelembagaan KPHL dan KPHP pada tingkat kabupaten/kota dapat berbentuk Badan Layanan Umum (BLU). Bentuk organisasi ini (BLU) dimungkinkan apabila KPHL dan KPHP melakukan aktifitas pemanfaatan wilayah tertentu yang di dalamnya termasuk kegiatan penjualan tegakan.

Apabila mengacu kepada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah dapat disimpulkan bahwa dasar utama penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani, namun tidak berarti setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk dalam suatu organisasi sendiri. Besaran organisasi perangkat daerah harus mempertimbangkan dan memperhatikan beberapa faktor, yaitu :

a. Kemampuan keuangan daerah
b. Kebutuhan daerah dan ketersediaan SDAP
c. Cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan
d. Jenis dan banyaknya tugas
e. Luas wilayah kerja dan kondisi geografis
f. Jumlah kepadatan penduduk dan
g. Potensi daerah yang berkaitan dengan urusan yang akan ditangani serta ketersediaan sarana dan prasarana penunjang tugas.

Dalam kaitannya dengan bentuk kelembagaan, sebagaimana telah diuraikan di depan bahwa KPH yang dibentuk di Kabupaten Malinau adalah KPH Model. Menurut Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan, KPH Model adalah wujud awal dari KPH yang secara bertahap dikembangkan menuju situasi dan kondisi aktual organisasi KPH di tingkat tapak.

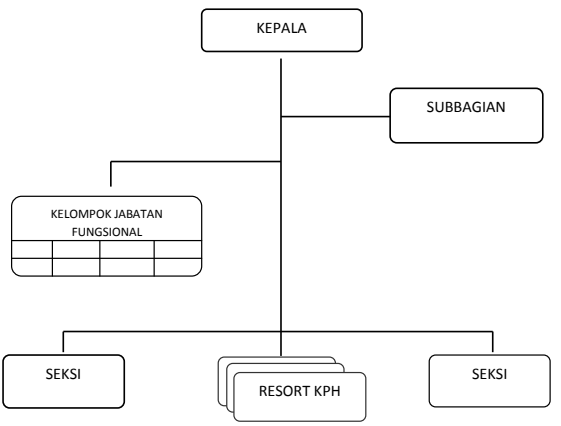
Dari kategorisasi KPH, jika melihat wilayah KPH yang akan dikelola yang mencapai seluas 711.000 ha, maka KPH yang akan dibentuk di Kabupaten Malinau dapat dikategorikan dalam tipe A. Untuk susunan organisasi, menurut Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di daerah, maka susunan organisasi KPH Tipe A terdiri atas:

a. Kepala
b. Subbagian Tata Usaha
c. Seksi paling banyak 2 (dua) seksi dan
d. Kelompok jabatan fungsional.

Selanjutnya dalam Pasal 8 disebutkan bahwa dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi pada KPHL dan KPHP Kabupaten/kota dibentuk Resort KPHL dan/atau KPHP Kabupaten/Kota berdasarkan pada Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria sesuai peraturan perundang-undangan. Resort KPHL dan KPHP Kabupaten/Kota dipimpin oleh Kepala Resort yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala KPHL dan KPHP Kabupaten/Kota.

Dalam lampiran Permendagri Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di daerah digambarkan struktur organisasi sebagai berikut:

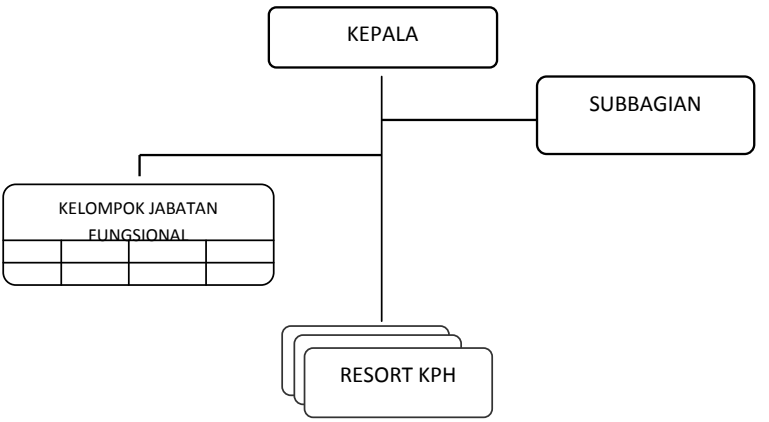
Bagan 1: Struktur Organisasi KPH tipe A



Apabila Pemerintah Kabupaten Malinau hendak membentuk organisasi KPH dalam bentuk UPTD, maka sebaiknya struktur organisasinya

menyesuaikan dengan struktur organisasi yang terdapat dalam lampiran Permendagri Nomor 61 Tahun 2010 yakni sebagai berikut:

Bagan 2: Struktur Organisasi KPH tipe B



Struktur UPTD pada bagan 2 memperlihatkan bahwa terdapat ruang bagi UPTD KPH untuk membentuk Resort KPHL dan/atau KPHP dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi pada KPHL dan KPHP Kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Permendagri Nomor 61 Tahun 2010.

Berkelindan erat dengan kelembagaan adalah aspek sumber daya manusia (SDM), baik dari sisi kualitas maupun jumlah. Kapasitas SDM merupakan salah satu pertimbangan bagi kesiapan pembentukan suatu organisasi dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan organisasi tersebut. Pembentukan KPH pada dasarnya bertumpu utamanya pada SDM yang sudah ada mengingat untuk duduk di KPH harus benar-benar yang profesional, baik ditinjau dari sisi teknis maupun pengalaman yang dimiliki. Sebagai institusi yang akan mengelola hutan pada level tapak, maka pengetahuan tentang aspek kehutanan harus benar-benar matang. Sementara aspek kuantitas berkaitan dengan jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk mengisi posisi yang tersedia dalam suatu organisasi.

3. Kebijakan penganggaran

Dalam kaitannya dengan KPH, penganggarannya dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Kementerian Kehutanan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD) melalui dinas yang mempunyai kewenangan di bidang kehutanan di daerah.

Pada tingkat nasional, untuk memenuhi target pembentukan 60 KPH sebagaimana yang diamanatkan dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan, Kementerian Kehutanan mengusulkan anggaran KPH yang sebesar Rp 600 milyar untuk dana operasional 120 unit pengelolaan hutan di sejumlah wilayah yang telah ditetapkan, atau masing-masing Rp 5 milyar per satu unit KPH. Dari jumlah yang diusulkan yang kemudian terealisasi adalah penerimaan anggaran senilai Rp 305 milyar, yakni Rp 2 milyar untuk setiap pembangunan KPH.[9]

Selain itu, dukungan pendanaan dari Pemerintah juga terlihat dalam Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.41/ Menhut-II/2011 tentang Standar Fasilitasi Sarana dan Prasarana Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Model dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Model. Dukungan tersebut tidak dalam bentuk uang akan tetapi melalui fasilitasi sarana dan prasarana KPHL Model dan KPHP Model guna mendorong beroperasinya KPHL dan KPHP di lapangan. Pengadaan sarana dan prasarana tersebut dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Fasilitasi sarana dan prasarana KPHL Model dan KPHP Model meliputi:

1. Bangunan kantor berupa bangunan kantor KPHL Model dan KPHP Model
2. Kendaraan operasional yang meliputi: kendaraan roda empat, kendaraan roda dua, dan/atau kendaraan perairan
3. Peralatan kantor berupa meja dan kursi kerja, lemari kantor dan peralatan elektronik kantor dan
4. Peralatan operasional meliputi: alat komunikasi, perangkat lunak komputer, perangkat keras komputer dan peralatan survey.

Peluang penganggaran untuk KPH di Kabupaten Malinau terbuka karena, paling tidak, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 1 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Malinau bahwa urusan pemerintahan, baik urusan wajib

9. http://www.fokuskini.com/2012/06/perlu-kewenangan-baru-untuk-kph/

maupun pilihan, yang dirinci atas bidang, sub bidang dan sub-sub bidang dijadikan pedoman dalam perencanaan dan penyusunan alokasi biaya dalam APBD.

Pada tataran praktis, apabila KPH nantinya merupakan UPTD dari Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau, maka pengusulan anggaran operasionalnya dapat dilakukan melalui Dinas Kehutanan. Selain itu, peluang pendanaan kegiatan KPH dapat dilakukan dengan berbagai macam cara dari konvergensi beberapa program dari instansi terkait pada areal KPH dan/atau dukungan/fasilitasi dalam implementasi berbagai kegiatan dari berbagai institusi. Sistem konvergensi adalah kegiatan-kegiatan pembangunan kehutanan yang direncanakan di Kabupaten Malinau dari berbagai sumber pendanaan perlu dikonvergensikan pada wilayah kelola KPH. Konvergensi berbagai kegiatan pada wilayah kelola KPH dimaksudkan untuk memfokuskan wilayah sasaran pembangunan kehutanan dan bertujuan agar mempercepat pembentukan dan terselenggaranya program-program KPH. Konvergensi tersebut juga memberi makna bagi sinkronisasi perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan yang berada pada wilayah KPHP. Dalam dokumen Rancang Bangun KPH Malinau, dikemukakan contoh Konvergensi Kegiatan KPH Kabupaten Malinau sebagai berikut:

Tabel. 2 Contoh Konvergensi Kegiatan KPH Model Kabupaten Malinau

No.	Kegiatan	Lembaga				
		Kemenhut	BPKH IV	BP DAS	Dishut Propinsi	Dishut Kabupaten
1.	Tata Batas					
2.	Inventarisasi					
3.	Gerhan					
4.	DAK-DR					
5.	Pemberdayaan Masyarakat					
6.	Pembangunan Model					
7.	Pengamanan dan Penyuluhan					

B. Tantangan Pembangunan Kelembagaan KPH

Sebagaimana penjelasan pada sub bab mengenai peluang pembangunan kelembagaan KPH, maka pada bagian ini akan dikemukakan beberapa hal

pokok yang dinilai sebagai tantangan dalam mengembangkan kelembagaan KPH di Kabupaten Malinau yang meliputi aspek hukum dan kebijakan, aspek organisasi dan sumber daya, serta penganggaran.

1. **Kerangka Hukum dan Kebijakan Pembangunan Kelembagaan KPH**

   Salah satu tantangan dalam pembangunan KPH adalah status dan bentuk kelembagaan KPH. Dalam Pasal 18 Permendagri No. 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di daerah secara tegas dinyatakan bahwa bahwa KPHP dan KPHL Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah dibentuk sebelum diberlakukannya Peraturan Menteri ini, wajib menyesuaikan dengan Peraturan Menteri ini paling lambat 1 (satu) tahun setelah ditetapkan.

   Apabila merujuk pada besaran organsasi daerah, khususnya lembaga teknis daerah, maka masih terdapat ruang bagi pengembangan organisasi KPH menjadi Kantor. KPH sendiri dapat dikategorikan sebagai "lembaga lain" sehingga pembentukannya mengacu pada Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Menurut ketentuan yang terdapat dalam pasal tersebut bahwa dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya, pemerintah daerah dapat membentuk lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "tugas dan fungsi sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan" adalah tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan selain tugas dan fungsi perangkat daerah tetapi harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan, misalnya sekretariat komisi penyiaran, sekretariat. Meski demikian, pembentukan lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah menurut Pasal 45 ayat (2) ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.

   Dalam kaitannya dengan SKPD yang dikategorikan sebagai "lembaga lain", dalam lampiran huruf E angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, terdapat ketentuan sebagai berikut :

a. Lembaga lain adalah lembaga yang dibentuk sebagai pelaksanaan dari ketentuan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya, yang ditetapkan sebagai bagian dari perangkat daerah.
b. Gubernur/bupati/walikota menyampaikan usul pembentukan lembaga lain kepada Menteri Dalam Negeri, dilengkapi dengan dasar hukum dan naskah akademis.
c. Menteri Dalam Negeri melakukan pengkajian atas usul sebagaimana dimaksud huruf a, dan melakukan koordinasi dengan kementerian pendayagunaan aparatur negara, pemerintah daerah yang bersangkutan dan instansi terkait, untuk ditetapkan pedoman organisasi dan tata kerja.
d. Pemerintah Daerah, lebih lanjut menetapkan dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri.
e. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud huruf c, selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari kerja setelah ditetapkan harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

2. Aspek Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia

Dari perspektif yuridis (normatif) apabila Pemerintah Kabupaten Malinau membentuk KPH sebagai UPTD Dinas Kehutanan, maka hal tersebut tidak sesuai dengan amanat Permendagri No. 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di Daerah. Dalam bingkai Kabupaten Malinau, pembentukan resort menjadi penting mengingat dua hal, pertama wilayah kelola seluas 711.000 ha, kedua, dalam wilayah KPH tersebut terdapat hutan dengan fungsi lindung selain hutan produksi.

Tantangan lain dalam konteks pengembangan kelembagaan KPH di Kabupaten Malinau adalah apakah akan dibentuk lima KPH seperti yang tercantum dalam Surat Gubernur Kalimantan Timur No. 521/7482/ek tentang Usulan Penetapan KPHL dan KPHP Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 15 Agustus 2011, karena hal tersebut tentu saja akan menambah organisasi perangkat daerah karena sebagaimana yang disebutkan dalam Permendagri No. 61 Tahun 2010 bahwa KPHL maupun KPHP yang dibentuk di daerah merupakan SKPD. Oleh karena itu, pembentukannya tentu saja harus dikaji secara

komprehensif sebab sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah bahwa perubahan jumlah besaran organisasi perangkat daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan perubahan data variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD dan dilakukan berdasarkan analisis beban kerja sesuai dengan analisis jabatan.

Dari aspek sumber daya manusia, Dinas Kehutanan Kabupaten Malinau memiliki tenaga PNS sebanyak 33 (tiga puluh tiga) orang dengan rincian berdasarkan golongan kepangkatan sebagai berikut:[10]

a. Golongan I : 1 orang
b. Golongan II : 14 orang
c. Golongan III : 16 orang, dan
d. Golongan IV : 2 orang.

Selain itu, salah satu yang menjadi persoalan adalah mutasi pegawai ke unit kerja lain, karena terdapat kemungkinan pegawai yang sudah mengikuti pelatihan dan kegiatan yang terkait dengan KPH dipindahkan ke unit kerja lain sementara pegawai yang menggantikannya sama sekali tidak memiliki pengetahuan mengenai KPH. Hal tersebut tentu saja dapat menjadi kendala dalam pengembangan KPH di masa mendatang.

Selain persoalan kuantitas, keharusan untuk memenuhi standar kompetensi bidang teknis kehutanan juga merupakan tantangan yang harus dijawab dalam upaya pembangunan KPH. Secara lebih detil keharusan akan adanya kompetensi ini dijabarkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.42/Menhut-II/2011 tentang Standar Kompetensi Bidang Teknis Kehutanan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi. Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa KPHP dan KPHL dikelola oleh pegawai yang mempunyai kompetensi teknis di bidang kehutanan. Sedang pada Pasal 3 ayat (1) dinyatakan bahwa pegawai KPHL dan KPHP memenuhi syarat administrasi, meliputi:

a. Pangkat dan golongan/ruang
b. Hasil penilaian kinerja dan
c. Tingkat pendidikan formal

10. Rancang Bangun KPH Malinau, Kabupaten Malinau (Malinau: Dinas Kehutanan & GTZ Forclime, 2010) hlm. III-7 – 8.

Selain itu, bagi pegawai KPH yang menduduki jabatan struktural atau fungsional dipersyaratkan adanya sertifikasi kompetensi jabatan struktural atau fungsional yang dilakukan melalui uji kompetensi oleh Lembaga Sertifikasi Profesi di bidang kehutanan atau pengakuan oleh Menteri.

Untuk memenuhi kebutuhan tenaga struktural maupun administrasi yang sesuai dengan kompetensi yang dipersyaratkan oleh kelembagaan KPH (baik dalam konteks UPTD atau Kantor) dapat dilakukan dengan beberapa cara/kemungkinan yang dapat dijalankan, yaitu:

a. Penataan personil yang ada pada lingkup Pemerintahan Kabupaten khususnya Dinas Kehutanan Malinau
b. Pemutasian tenaga dari instansi Kehutanan tingkat Pusat atau Propinsi atau bahkan dari daerah lainnya di Kalimantan Timur atau luar Kalimantan Timur, tidak terkecuali dari lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan, terutama pada level manajerial
c. Rekruitmen personil baru sesuai dengan kebutuhan organisasi, terutama pada tingkat staf
d. Pengembangan diklat teknis kehutanan bagi tenaga yang ditempatkan pada KPHP Malinau[11] dan
e. Mengikutsertakan personil yang ada dalam ujian sertifikasi kompetensi jabatan struktural atau fungsional yang diselenggarakan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi di bidang kehutanan atau pengakuan oleh Menteri

3. Kebijakan penganggaran

Pembiayaan KPH secara nasional bersumber dari APBN melalui Kementerian Kehutanan, khususnya untuk pengadaan gedung kantor, kendaraan operasional, peralatan kantor dan peralatan operasional sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.41/Menhut-II/2011 tentang Standar Fasilitasi Sarana dan Prasarana Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Model dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Model.

Sedangkan untuk dana operasional kegiatan KPH dibebankan kepada APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan Pasal 17 Permendagri No. 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di Daerah.

11. Ibid,hlm. V-27-V-28

Dalam hal KPH masih berbentuk UPTD maka biaya operasional kegiatannya dapat diusulkan melalui Dinas Kehutanan dan jika statusnya menjadi SKPD (Kantor) maka pengusulan anggarannya dapat diajukan secara mandiri. Persoalan akan hadir tatkala KPH yang ada berkembang menjadi lebih dari satu seperti yang telah direncanakan di mana akan dibentuk lima KPH, sebab hal tersebut akan menimbulkan persoalan dari sisi keuangan daerah. Karena jika untuk KPH Model pengadaan gedung kantor, kendaraan operasional, peralatan kantor dan peralatan operasional dibiayai melalui APBN maka KPH yang dibentuk kemudian (bukan KPH Model) pengadaan keempat hal tersebut akan menjadi beban APBD Kabupaten Malinau.

4. Penutup

Sebagai sebuah ikhtiar bagi implementasi REDD+, peluang dan tantangan bagi pembangunan kelembagaan KPH di Kabupaten Malinau dalam pembangunan kelembagaan KPH dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Kerangka Hukum dan Kebijakan Pembangunan Kelembagaan KPH

Peluang pembangunan kelembagaan KPH mendapat dukungan dari beberapa peraturan perundang-undangan maupun kebijakan pada tingkat nasional maupun lokal, hal mana yang terlihat dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan, Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemanfaatan Kawasan Hutan Pada Hutan Lindung Di Kabupaten Malinau, Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 1 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Malinau dan Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah.

Adapun yang menjadi tantangan dalam pembangunan KPH di Kabupaten Malinau adalah pembentukan KPH sesuai dengan amanat Permendagri No. 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di Daerah.

2. Aspek Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia

Peluang pembentukan KPH sebagai SKPD khususnya Lembaga Teknis Daerah (LTD) dapat dilakukan karena pembentukan KPH sebagai SKPD dapat dilakukan karena KPH termasuk dalam kategori “lembaga

lain" sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah dapat disimpulkan bahwa dasar utama penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Di masa mendatang tantangan yang dihadapi dalam pengembangan kelembagaan KPH di Kabupaten Malinau adalah pembentukan lima KPH, sebagaimana yang diusulkan oleh Gubernur Kalimantan Timur, mengingat hal tersebut akan menambah besaran jumlah organisasi perangkat daerah yang ada di Malinau. Selain itu dari aspek, sumber daya manusia juga perlu dipertimbangkan personil yang memiliki kualifikasi dan standar kompetensi yang sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.42/Menhut-II/2011 tentang Standar Kompetensi Bidang Teknis Kehutanan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi.

3. Kebijakan Penganggaran

Peluang penganggaran untuk KPH di Kabupaten Malinau terbuka karena, paling tidak, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 1 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Malinau bahwa urusan pemerintahan, baik urusan wajib maupun pilihan, yang dirinci atas bidang, sub bidang dan sub-sub bidang dijadikan pedoman dalam perencanaan dan penyusunan alokasi biaya dalam APBD. Selain itu, peluang pendanaan kegiatan KPH dapat dilakukan dengan berbagai macam cara dari konvergensi beberapa program dari instansi terkait pada areal KPHP Berau Barat dan/atau dukungan/fasilitasi dalam implementasi berbagai kegiatan dari berbagai institusi.

Tantangan di bidang kebijakan pengggaran akan mengemuka apabila KPH yang ada berkembang menjadi lima KPH sebab hal tersebut tentu saja akan menimbulkan persoalan dari sisi keuangan daerah sebab selain anggaran untuk kegiatan operasional, APBD kabupaten Malinau juga akan dibebani dengan pengadaan gedung kantor, kendaraan operasional, peralatan kantor dan peralatan operasional.

DAFTAR PUSTAKA

Kartodihardjo, Hariadi, Bramasto Nugroho dan Haryanto R Putro, Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi (Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan bekerja sama dengan Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) FORCLIME Forests and Climate Change Programme, 2011)

Ngakan, Putu Oka, Heru Komarudin dan Moira Moeliono, "Menerawang Kesatuan Pengelolaan Hutan di Era Otonomi Daerah", Governance Brief, Januari 2008 Nomor 38 (Center for International Forestry Research [CIFOR], 2008)

Rancang Bangun KPH Malinau, Kabupaten Malinau (Malinau: Dinas Kehutanan & GTZ Forclime, 2010)

Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, Strategi Nasional REDD+, 2012.

Suprianto, Tugas, Kesatuan Pengelolaan Hutan: Menuju Pemanfaatan Hutan Lestari (Jakarta: BTNLL, Dinas Kehutanan Sulteng, Kemenhut RI, FAO, UNDP, UNEP, UN-REDD, 2012)

BAB VIII
MEMPERTIMBANGKAN KONFLIK-KONFLIK AGRARIA STRUKTURAL: PELAJARAN UNTUK UNTUK REDD+[1]

Noer Fauzi Rachman

> *"Tenure security is a necessary condition for REDD+, but not sufficient. Effectiveness depends on both the ability and interest of communities and REDD+ projects to manage their forests in ways that reduce deforestation and forest degradation or enhance carbon stocks."*
>
> Ida Aju Pradnja Resosudarmo, dkk (2013:80)

1. Pendahuluan

Proyek-proyek REDD+ akan berhadapan dengan kenyataan lapangan mengenai pertentangan klaim yang berkepanjangan antara kelompok-kelompok rakyat, badan pengelola hutan, perusahaan-perusahaan dan pemerintah mengenai siapa yang berhak untuk menguasai dan mendapatkan manfaat atas tanah, sumber daya alam (SDA) yang berada dalam suatu wilayah tertentu. Biasanya pertentangan klaim itu dimulai dengan adanya surat keputusan pejabat publik, termasuk Menteri Kehutanan, Menteri ESDM (Energi Dan Sumber Daya Mineral), Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional), Gubernur dan Bupati, yang memberi izin/hak/lisensi pada badan usaha tertentu, dengan memasukkan tanah, SDA dan wilayah kepunyaan rakyat di dalamnya. Perusahaan atau badan pemerintah pemegang izin/hak/lisensi tersebut (baik yang bergerak bidang ekstraksi, produksi, maupun konservasi sumber daya alam), pada gilirannya melakukan menutup atau membatasi akses dari kelompok-kelompok rakyat yang terlebih dahulu ada disana. Akses atas tanah dan SDA yang telah dipunyai sekelompok rakyat itu dibatasi, atau dihilangkan sepenuhnya.[2] Di banyak tempat, pertentangan

---

1. Versi awal naskah ini dipublikasi sebagai Sajogyo Institute Working Paper No. 5/2013. Uraian pada bagian "karakterisasi konflik-konflik agraria struktural" berdasar pada publikasi Rachman (2013a,b); dan bagian "Ilustrasi Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit" berdasar pada Rachman dan Swanvri (2012). Terima kasih untuk Laurens Baker yang memberi komentar-komentar yang konstruktif atas versi sebelumnya. Seperti biasa, seluruh tanggung jawab tentu berada di pundak penulis.
2. Konsep akses dan eksklusi adalah dua sisi dari satu mata uang. Akses diberi makna sebagai "kemampuan untuk mendapat manfaat dari sesuatu, termasuk objek-objek material, orang-orang, institusi-institusi dan simbol-simbol" (Ribot and Peluso: 2003:153), sedangkan eksklusi dimaknakan sebagai "cara-cara dimana orang lain dicegah untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu (lebih khususnya, tanah)" (Hall

klaim itu sudah berkembang menjadi konflik ketika pihak-pihak yang klaimnya saling bertentangan tersebut berupaya dan bertindak dengan berbagai cara, secara langsung maupun tidak, membuat klaim pihak lain tidak absah.

Apa yang terjadi dengan proyek-proyek REDD+ ketika mereka berhadapan dengan konflik-konflik agraria struktural yang kronis ini? Penulis mengajukan suatu argumen bahwa saat berhadapan dengan konflik-konflik agraria struktural yang kronis itu, jalan tempuh dan keberhasilan atau kegagalan proyek-proyek REDD+ ditentukan oleh bagaimana konflik-konflik agraria itu diurus, dan sejauh mana konflik-konflik agraria ini bisa diselesaikan secara adekuat. Untuk keperluan pengajuan argumen itu, naskah ini secara berurutan akan menyajikan (i) karakteristik konflik-konflik agraria struktural yang kronis, (ii) ilustrasi konflik-konflik itu pada ekspansi perkebunan kelapa sawit, (iii) Akar-akar struktural dari konflik-konflik agraria, (iv) Komplikasi dari konflik-konflik agraria dan akhirnya, (v) Pelajaran untuk REDD+.

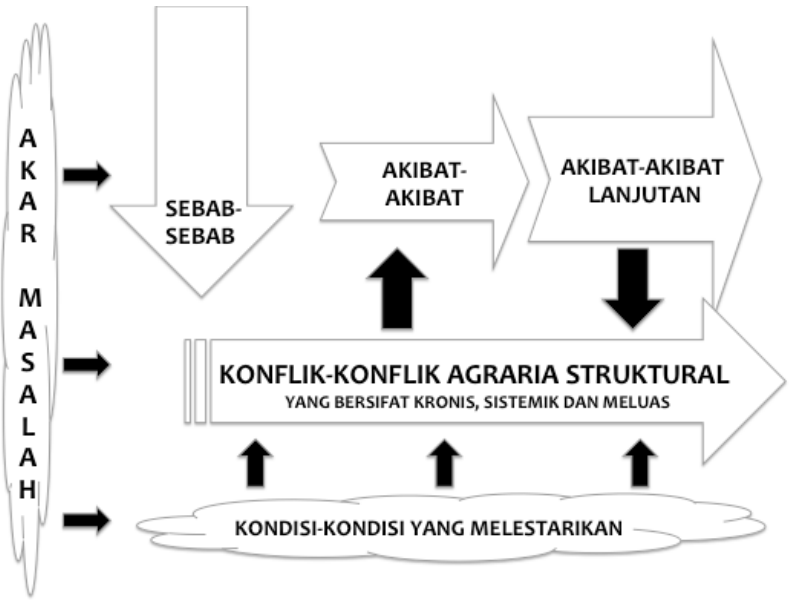
2. Karakterisasi Konflik-konflik Agraria Struktural

Konflik agraria akan terus-menerus meletus di sana-sini, bila sebab-sebabnya belum dihilangkan. Dengan tetap berlangsung kondisi-kondisi yang melestarikannya, konflik-konflik agraria ini terus membara, dan semakin kronis dan meluas. Pelajaran pokok yang hendak dikemukakan tulisan ini adalah bahwa dalam menangani konflik-konflik agraria struktural yang kronis, kita tidak bisa mengandalkan cara-cara tambal-sulam dengan sekedar mengatasi apa yang secara cepat dan darurat, terutama sehubungan dengan eskalasi dan ekses yang tampak dari konflik-konflik itu. Dalam upaya memahami konflik-konflik agraria seperti ini kita memerlukan pendekatan yang adekuat, yang mendasarkan diri pada rantai sebab-akibat dan kondisi-kondisi yang melestarikannya.

---

dkk. 2011:7). Proses eksklusi ini dapat menggunakan regulasi, pasar, kekuatan dan legitimasi, sebagaimana dijelaskan dengan panjang lebar dan secara ilustratif dalam buku Derek Hall, Philip Hirsch dan Tania Murray Li (2011) Power of Exclusion, Land Dilemmas in Southeast Asia.

Bagan 1:
Kerangka Penjelas Sebab-Akibat Konflik Agraria Struktural, Kondisi-kondisi yang Melestarikan dan Akar Masalahnya.



Sebab-sebab

- Pemberian izin/hak/konsesi oleh pejabat publik (Menteri Kehutanan, Menteri ESDM, Kepala BPN, Gubernur dan Bupati) yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA kepunyaan sekelompok rakyat ke dalam konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang produksi, ekstraksi, maupun konservasi.
- Penggunaan kekerasan, manipulasi dan penipuan dalam pengadaan tanah skala besar untuk proyek-proyek pembangunan, perusahaan-perusahaan raksasa dan pemegang konsesi lain dalam bidang produksi, ekstraksi, konservasi.
- Eksklusi sekelompok rakyat pedesaan dari tanah/wilayah kelola/SDA yang dimasukkan ke dalam konsesi badan usaha raksasa tersebut.
- Perlawanan langsung dari kelompok rakyat sehubungan eksklusi tersebut.

Akibat-akibat

- Eksklusi rakyat, perempuan dan laki-laki, atas tanah, wilayah dan SDA yang diperebutkan secara langsung berakibat hilangnya (sebagian) wilayah hidup, mata pencaharian dan kepemilikan atas harta benda.
- Menyempitnya ruang hidup rakyat, yang diiringi menurunnya kemandirian rakyat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, utamanya pangan.
- *Last but not least*, transformasi dari petani menjadi pekerja upahan.

Akibat-akibat Lanjutan

- Konflik yang berkepanjangan menciptakan krisis sosial ekologi yang kronis, termasuk mendorong penduduk desa bermigrasi ke wilayah-wilayah baru untuk mendapatkan tanah pertanian baru atau pergi ke kota menjadi golongan miskin perkotaan.
- Dalam krisis sosial ekologis ini secara khusus perhatian perlu diberikan pada berbagai bentuk ketidakadilan gender, dimana perempuan dari kelompok marginal menghadapi dan menanggung beban yang jauh lebih besar.
- Merosotnya kepercayaan masyarakat setempat terhadap pemerintah yang pada gilirannya dapat menggerus rasa ke-Indonesia-an para korban.
- Meluasnya artikulasi konflik agraria ke bentuk-bentuk konflik lain seperti: konflik etnis, konflik agama, konflik antar kampung/desa dan konflik antar “penduduk asli” dan pendatang.

Kondisi-kondisi yang Melestarikan

- Tidak adanya koreksi atas putusan-putusan pejabat publik yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA rakyat ke dalam konsesi badan usaha atau badan pemerintah raksasa untuk produksi, ekstraksi, maupun konservasi dan di sisi lain, berlangsungnya terus-menerus proses pemberian izin/hak pada badan-badan raksasa tersebut.
- Lembaga-lembaga pemerintah tidak pernah membuka informasi kepada publik, apalagi dikontrol oleh publik, perihal penerbitan hak/izin/lisensi yang berada pada kewenangannya.
- Ketiadaan kelembagaan yang memiliki otoritas penuh, lintas sektor kelembagaan pemerintahan dan *adequate* dalam menangani konflik agraria yang telah, sedang dan akan terjadi.

- Badan-badan usaha atau badan-badan pemerintah bersikap defensif apabila rakyat mengartikulasikan protes berkenaan pada hilang atau berkurangnya akses rakyat atas tanah, sumber daya alam dan wilayahnya, sebagai akibat dari hak/izin/lisensi yang mereka dapatkan itu. Lebih lanjut, protes rakyat yang disikapi dengan kekerasan, kriminalisasi dan intimidasi.
- Sempit ruang lingkup dan terhambatnya pelaksanaan program yang disebut "Reforma Agraria" dalam membereskan ketimpangan penguasaan tanah dan SDA. Lebih dari itu, kita menyaksikan berbagai skandal dalam implementasi redistribusi tanah, misalnya pemberian tanah bukan pada mereka yang memperjuangkan, pengurangan jumlah tanah yang seharusnya diredistribusi, penipuan dan manipulasi nama-nama penerima maupun objek redistribusi dan tanah-tanah yang diredistribusi dikuasai (kembali) oleh tuan-tuan tanah.

Akar Masalah

- Tidak adanya kebijakan untuk menyediakan kepastian penguasaan (*tenurial security*) bagi akses atas tanah-tanah/SDA/wilayah kelola masyarakat, termasuk pada akses yang berada dalam kawasan hutan negara.
- Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi.
- Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai "lembaga pengadaaan tanah" melalui rezim-rezim pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumber daya alam.
- UUPA 1960 yang pada mulanya ditempatkan sebagai UU Payung, pada prakteknya disempitkan hanya mengurus wilayah non-hutan (sekitar 30% wilayah RI) dan prinsip-prinsipnya diabaikan. Peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/kehutanan/PSDA lainnya tumpang tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lain.
- Hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan rakyat diabaikan atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan.
- Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme dan administrasi yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang semakin menjadi-jadi.
- *Last but not least*, Semakin menajamnya ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan peruntukan tanah/hutan/SDA lainnya.

3. Ilustrasi Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit

Produksi *Crude Palm Oil* (CPO) Indonesia terus tumbuh pesat dari tahun ke tahun. Indonesia adalah penghasil CPO terbesar di dunia. Pemantauan dari *Indonesian Commercial News Letter* (Juli 2011) produksi CPO meningkat menjadi 21,0 juta pada 2010 dari tahun sebelumnya 19,4 juta ton. Pada tahun 2011 produksi diperkirakan akan naik 4,7% menjadi sekitar 22,0 juta ton. Sementara itu, total ekspor juga meningkat, pada 2010 tercatat sekitar 15,65 juta ton, kemudian diperkirakan akan melonjak menjadi 18,0 juta ton pada tahun 2011. Dari total produksi tersebut diperkirakan hanya sekitar 25% sekitar 5,45 juta ton yang dikonsumsi oleh pasar domestik. Produksi CPO sebanyak itu ditopang oleh total luas konsesi perkebunan kelapa sawit yang terus bertambah yaitu menjadi 7,9 juta hektar pada tahun 2011 dari 7,5 juta hektar pada tahun 2010.

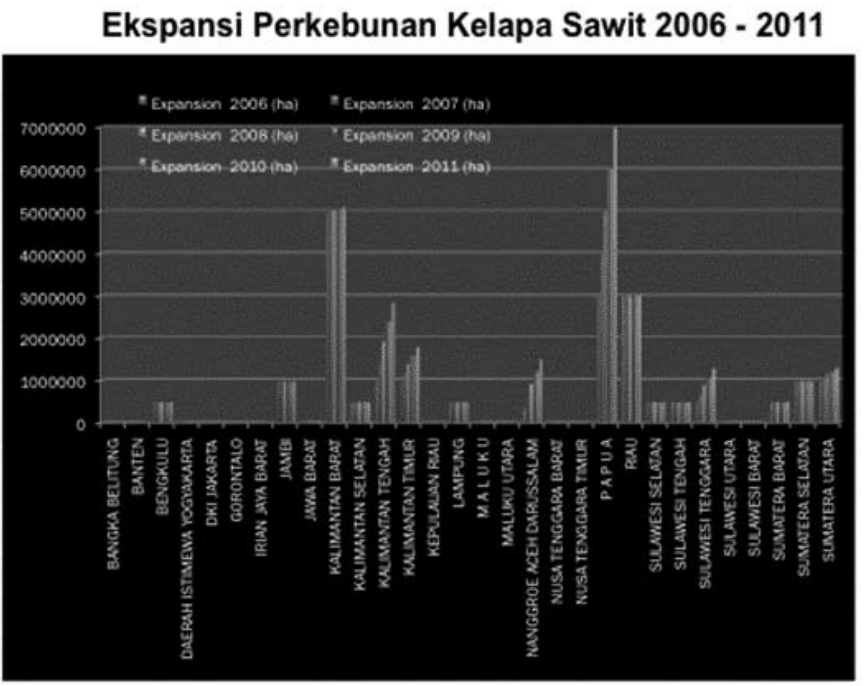
Data Dirjenbun menunjukkan bahwa luasan perkebunan kelapa sawit di Indonesia adalah 8,1 juta (Dirjenbun 2012 sebagaimana dikutip oleh Sawit Watch 2012). Luas perkebunan ini, lebih kecil dari yang sesungguhnya, yang diperkirakan menurut Sawit Watch (2012) telah mencapai 11,5 juta hektar. Perkebunan-perkebunan kelapa sawit sering lebih luas dari konsesi legalnya. Dari luasan ini berapa persen partisipasi petani-petani yang bertanam kelapa sawit di tanahnya sendiri? Menurut Dirjen Perkebunan, Departemen Pertanian, luasan kebun sawit milik petani adalah diatas 40% (sebagaimana dikutip oleh Sawit Watch 2012). Sementara menurut *Sawit Watch* (2012), jumlahnya adalah kurang dari 30%. Dengan percepatan luasan 400.000 ha per tahun, luasan kebun sawit Indonesia digenjot pemerintah, perusahaan-perusahaan swasta dan petani-petani sawit, luasan kebun sawit di Indonesia dicanangkan mencapai 20 juta hektar pada tahun 2025.

Menarik sekali untuk memperhatikan data dari Direktur Pascapanen dan Pembinaan Usaha Direktorat Jenderal (Ditjen) Perkebunan pada Kementerian Pertanian, Herdradjat Natawidjaja (2012), sebagaimana dimuat dalam *Kompas* 26 Januari 2011, "Lahan Sawit Rawan Konflik". Ia menyampaikan data dalam satu rapat koordinasi perkebunan berkelanjutan di Kota Pontianak, Kalimantan Barat pada tanggal 25 Januari 2012. Ia menyebutkan bahwa sekitar 59 persen dari 1.000 perusahaan kelapa sawit di seluruh daerah Indonesia terlibat konflik dengan masyarakat terkait lahan. Tim dari Ditjen Perkebunan sudah mengidentifikasi konflik itu di 22 provinsi dan 143 kabupaten. Totalnya ada sekitar 591 konflik, dengan urutan pertama banyaknya konflik ditempati Kalimantan Tengah dengan 250 kasus, disusul Sumatera Utara 101 kasus, Kalimantan Timur 78 kasus, Kalimantan Barat 77 kasus dan Kalimantan Selatan 34 kasus.

Dalam banyak konflik agraria kita juga menyaksikan instrumentasi hukum, penggunaan kekerasan, kriminalisasi tokoh penduduk, manipulasi, penipuan dan pemaksaaan persetujuan yang dilakukan secara sistematik dan meluas. Kesemua ini sering menyertai upaya penghilangan klaim rakyat atau pengalihan penguasaan atas tanah, SDA dan wilayah kelola rakyat setempat ke konsesi yang dipunyai oleh badan-badan usaha raksasa termaksud. Hal ini sekaligus merupakan eksklusi atau pembatasan akses rakyat terhadap tanah, SDA maupun wilayah kelolanya. Sebaliknya, perlawanan langsung dari rakyat, maupun yang difasilitasi oleh organisasi-organisasi gerakan sosial, lembaga swadaya masyarakat (LSM), maupun elite politik dilakukan untuk menentang eksklusi atau pembatasan paksa akses rakyat tersebut.

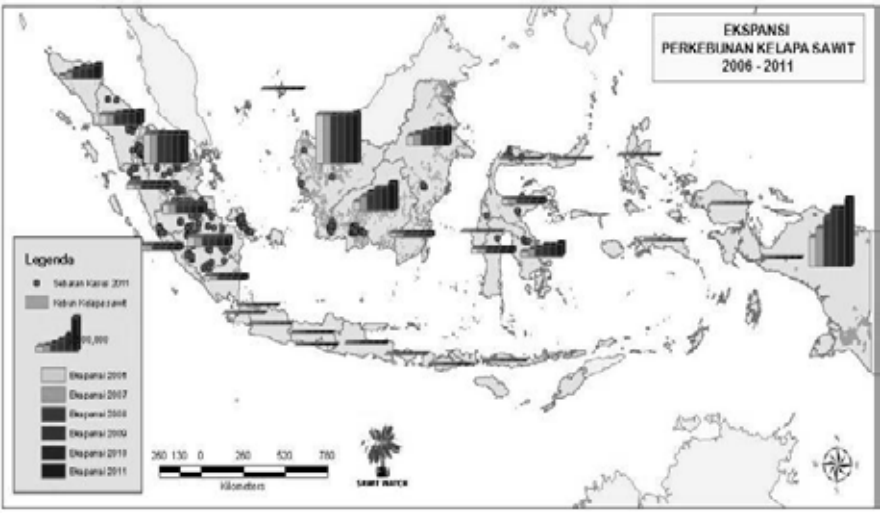
Sudah diakui bahwa masalah pengadaan tanah untuk perkebunan sawit di Indonesia cenderung berujung pada konflik agraria. Pertentangan klaim hak atas tanah antara pengusaha yang telah mengantongi Hak Guna Usaha (HGU) dari pemerintah dengan masyarakat petani yang telah hidup bertahun-tahun di sebuah wilayah dengan sistem tenurialnya sendiri(Colchester et al 2006).

Bagan 2a
Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia 2006-2011.



Sumber: Sawit Watch (2011) sebagaimana dikutip oleh Martua Sirait (2013) "Reformasi Hukum dalam Pelestarian Hutan & Konflik Lahan Industri Sawit" makalah dalam Diskusi Hijau, Nasib Hutan Indonesia Ada di Tangan Generasi Muda. Universitas Nasional, 8 Januari 2013.

Bagan 2b
Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia 2006-2011.



Sumber: Sawit Watch (2011) sebagaimana dikutip oleh Martua Sirait (2013) "Reformasi Hukum dalam Pelestarian Hutan & Konflik Lahan Industri Sawit" makalah dalam Diskusi Hijau, Nasib Hutan Indonesia Ada di Tangan Generasi Muda. Universitas Nasional, 8 Januari 2013.

4. Akar-akar Struktural dari Konflik-konflik Agraria

Penjelasan mengenai konflik agraria yang belum banyak diungkap adalah sebab-sebab struktural dari padanya, yang berhubungan dengan bagaimana ekonomi pasar kapitalistik bekerja. Harus dipahami bahwa ekonomi pasar kapitalistik bekerja sama sekali berbeda dengan ekonomi pasar sederhana dimana terjadi tukar-menukar barang melalui tindakan belanja dan membeli yang diperantarai oleh uang. Dalam ekonomi pasar kapitalis, "bukanlah ekonomi yang melekat ke dalam hubungan-hubungan sosial, melainkan hubungan-hubungan sosial lah yang melekat ke dalam sistem ekonomi kapitalis itu" (Polanyi 1944/1957:57). Pasar kapitalis memiliki kekuatannya sendiri yang dipercayai bisa mengatur dirinya sendiri. Tapi, sebagaimana ditunjukkan oleh Polanyi, badan-badan negara lah yang sesungguhnya membuat pasar kapitalis demikian itu bisa bekerja.

Ekonomi pasar kapitalis terus bergerak. Kalau tidak bergerak dia mati. Gerakan pasar dapat dibedakan sebagai penyedia kesempatan dan juga dapat sebagai kekuatan pemaksa. Ellen M. Wood (1994, 2009) mengistilahkannya sebagai *market-as-opportunity* (pasar-sebagai-kesempatan) dan *market-as-imperative* (pasar-sebagai-keharusan). Pasar sebagai kesempatan bekerja melalui proses sirkulasi barang dagangan. Kebutuhan manusia pada gilirannya dibentuk agar dapat mengkonsumsi apa-apa yang diproduksi. Sebagai suatu sistem produksi yang khusus, ia mendominasi cara pertukaran komoditas melalui pasar. Lebih dari itu, perusahaan kapitalisme sanggup membentuk bagaimana cara sektor ekonomi dikelola oleh badan-badan pemerintahan hingga ke pemikiran bagaimana cara ekonomi pasar itu diagung-agungkan.[3]

Negara Indonesia secara terus-menerus dibentuk menjadi negara neoliberal dalam rangka melancarkan bekerjanya ekonomi pasar kapitalis di zaman globalisasi sekarang ini. Hal ini perlu dipahami dengan kerangka pasar-sebagai-keharusan. Pasar-sebagai-keharusan dapat dipahami mulai dari karakter sistem produksi kapitalis sebagai yang paling mampu dalam mengakumulasikan keuntungan melalui kemajuan dan sofistikasi teknologi, serta peningkatan produktivitas tenaga kerja per-unit kerja dan efisiensi hubungan sosial dan pembagian kerja produksi dan sirkulasi barang dagangan. Kesemuanya mengakibatkan penggantian pabrik-pabrik yang telah usang, sektor-sektor ekonomi yang tidak kompetitif hingga ketrampilan para pekerja yang tidak lagi dapat dipakai.

Sebagai sistem produksi yang khusus, kapitalisme ini memberi tempat hidup dan insentif bagi semua yang efisien dan menghukum mati atau membiarkan mati hal-hal yang tidak sanggup menyesuaikan diri dengannya. Selanjutnya, di atas apa-apa yang telah dihancurleburkan itulah dibangun sesuatu yang baru, yang dapat lebih menjamin keberlangsungan akumulasi keuntungan. Schumpeter (1944/1976:81-86) menyebut hal ini sebagai *the process of creative destruction* (proses penghancuran yang kreatif).

Sejarah penguasaan agraria di Indonesia penting dibandingkan dengan sejarah yang terjadi di negara-negara paskakolonial lain di Asia, Amerika Latin hingga Afrika. Pemberlakuan hukum agraria yang baru, termasuk di dalamnya hukum yang mengatur usaha-usaha perkebunan, kehutanan dan pertambangan, merupakan suatu cara agar perusahaan-perusahaan kapitalis dari negara-negara penjajah di Eropa maupun Amerika dapat memperoleh

3. Perihal asal-mula dari keharusan-pasar (market-imperatives), dan cara bagaimana keharusan-keharusan pasar ini bekerja silakan lihat karya-karya Wood (1994, 2002, 2009).

akses eksklusif atas tanah dan kekayaan alam, yang kemudian mereka definisikan sebagai modal perusahaan-perusahaan itu.

Di Indonesia paska kolonial, kran liberalisasi sumberdaya alam tersebut sangat jelas dibuka ketika Orde Baru pimpinan Soeharto mulai berkuasa tahun 1967. Liberalisasi ini difasilitasi dengan politik agraria otoritarian dan kapitalistik yang pada prakteknya telah merampas kedaulatan rakyat atas tanah untuk kedua kalinya setelah pemerintah kolonial melakukan cara serupa semasa penjajahan sebelumnya (Fauzi 1999). Badan-badan pemerintahan dan perusahaan-perusahaan mulai mengkapling-kapling untuk konsesi perkebunan, kehutanan dan pertambangan, dan mengeluarkan penduduk yang hidup di dalam konsesi itu. Hubungan dan cara penduduk menikmati hasil dari tanah dan alam telah diputus melalui pemberlakuan hukum, penggunaan kekerasan, pemagaran wilayah secara fisik, hingga penggunaan simbol-simbol baru yang menunjukkan status kepemilikan yang bukan lagi dipangku oleh mereka. Bila saja sekelompok rakyat melakukan protes dan perlawanan untuk menguasai dan menikmati kembali tanah dan wilayah yang telah diambil alih pemerintah dan perusahaan-perusahaan itu, akibatnya sangat nyata, yakni mereka dapat dikriminalisasi, dikenai sanksi oleh birokrasi hukum atau tindakan kekerasan lainnya yang dapat saja dibenarkan secara hukum.

Pengkaplingan dan pemutusan hubungan itu pada intinya adalah penghentian secara paksa akses petani atas tanah dan kekayaan alam tertentu, lalu tanah dan kekayaan alam itu kemudian masuk ke dalam modal perusahaan-perusahaan kapitalistik.[4] Jadi, perubahan dari alam menjadi "sumber daya alam" ini berakibat sangat pahit bagi rakyat petani yang harus tersingkir dari tanah asalnya dan sebagian dipaksa berubah menjadi tenaga kerja/buruh upahan. Ini adalah proses paksa menciptakan orang-orang yang tidak lagi bekerja terikat pada tanah dan alam. Orang-orang ini mengandalkan hanya pada tenaga yang melekat pada dirinya saja, lalu menjadi para pekerja bebas. Sebagian mereka pergi dari tanah mereka di desa-desa ke kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan. Kantung-kantung kemiskinan di kota-kota juga dilahirkan oleh proses yang ini (Davis 2006).

---

4. Karl Marx dalam Das Capital (1867) mengembangkan konsep yang disebut "primitive accumulation", yang intinya mendudukkan proses perampasan tanah ini sebagai satu sisi dari suatu mata uang, dan kemudian memasangkannya dengan sisi lainnya, yaitu penciptaan tenaga kerja bebas. Uraian menarik mengenai "primitive accumulation" dari Karl Marx, dan relevansinya untuk memahami perkembangan kapitalisme dewasa ini, dapat ditemukan dalam Perelman (2000) dan De Angelis (1999, 2007).

David Harvey (2003, 2005) mengemukakan istilah *accumulation by dispossession* (akumulasi dengan cara perampasan) yang dibedakan dengan *accumulation by exploitation*, yakni akumulasi modal secara meluas melalui eksploitasi tenaga kerja dalam proses produksi dan sirkulasi barang dagangan. Dalam proses akumulasi dengan cara perampasan, dia menekankan pentingnya ”produksi ruang, organisasi pembagian kerja yang secara keseluruhannya baru dalam wilayah yang baru pula, pembukaan berbagai macam cara perolehan sumber daya baru yang jauh lebih murah, pembukaan wilayah-wilayah baru sebagai bagian dari dinamika ruang-ruang akumulasi modal dan penetrasi terhadap formasi sosial yang ada oleh hubungan-hubungan sosial kapitalis dan tatanan kelembagaannya (contohnya aturan kontrak dan kepemilikan pribadi) membuka jalan bagi penyerapan surplus modal maupun tenaga kerja” (Harvey 2003:116). Reorganisasi dan rekonstruksi geografis untuk pembukaan ruang-ruang baru bagi sistem produksi kapitalis ini dimulai dengan menghancur-lebur hubungan kepemilikan rakyat pedesaan dengan tanah, kekayaan alam dan wilayahnya, dan segala hal-ihwal kebudayaannya yang hidup, melekat secara sosial pada tempat-tempat itu.

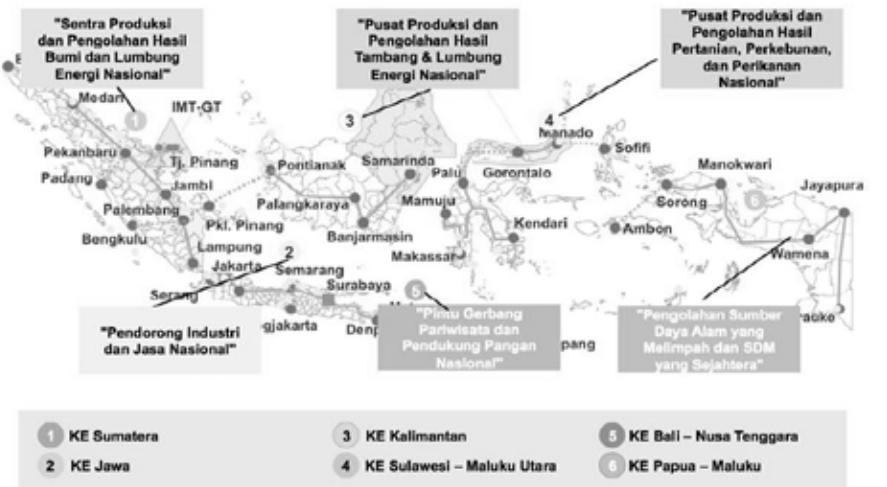
Reorganisasi dan rekonstruksi geografis inilah yang sedang kita alami dengan pemberian konsesi-konsesi tanah dan sumber daya alam untuk menghasilkan komoditas-komoditas global seperti yang dirancang secara terpusat dengan Masterplan Percepatan dan Pengembangan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011 – 2025. Dalam MP3EI itu, tiap koridor ekonomi dirancang untuk menghasilkan andalan-andalan komoditas tertentu (lihat tabel1).

Tabel 1. Pembagian Koridor Ekonomi menurut MP3EI

Koridor Ekonomi	Produksi Komoditas Global yang Diandalkan
Sumatera – Banten Utara	sentra produksi dan pengolahan hasil bumi dan lumbung energi nasional dengan fokus sektor pada minyak kelapa sawit/CPO, karet dan batubara
Jawa	pendorong industri dan jasa nasional dengan fokus sektor pada produk makanan, tekstil dan industri alat angkut
Kalimantan	pusat produksi dan pengolahan hasil tambang dan lumbung energi nasional dengan fokus sektor pada migas, minyak kelapa sawit dan batubara
Sulawesi – Maluku Utara	pusat produksi dan pengolahan hasil pertanian, perkebunan dan perikanan nasional dengan fokus sektor pada tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan pertambangan nikel
Bali – Nusa Tenggara	pintu gerbang pariwisata dan pendukung pangan nasional dengan fokus sektor pada pariwisata serta pertanian dan peternakan
Papua – Maluku	pengolahan sumber daya alam yang melimpah dan SDM yang sejahtera dengan fokus sektor pada pertambangan serta pertanian dan perkebunan

Pasar kapitalis membuat segala hal dikomodifikasi menjadi barang dagangan. Namun, khusus untuk tanah (atau lebih luas alam), pasar kapitalis tidak akan pernah berhasil mengkomodifikasi sepenuhnya. Karl Polanyi percaya bahwa tanah (atau lebih luasnya: alam) sesungguhnya bukanlah komoditi atau barang dagangan dan tidak dapat sepenuhnya diperlakukan sebagai komoditi (barang dagangan). Tanah melekat sepenuhnya dengan relasi-relasi sosial. Jadi mereka yang memperlakukan tanah (alam) sepenuhnya sebagai komoditi, sesungguhnya bertentangan dengan hakekat tanah (alam) itu sendiri. Tanah (alam) dapat dibayangkan sebagai komoditi. Polanyi mengistilahkannya: *fictitious commodity* (barang dagangan yang dibayangkan). Menurut Polanyi memperlakukan tanah (alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya, niscaya akan menghasilkan guncangan-guncangan yang menghancurkan sendi-sendi keberlanjutan hidup masyarakat itu dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah.

Bagan 3:
Pembagian Koridor Ekonomi Menurut MP3EI



Tanah (dan juga tenaga kerja) merupakan syarat hidup dari masyarakat. Memasukkan tanah (dan juga tenaga kerja) dalam mekanisme pasar adalah merendahkan hakekat masyarakat dan dengan demikian menyerahkan begitu saja pengaturan kehidupan masyarakat pada mekanisme pasar. Hal ini dengan sendirinya, akan menimbulkan gejolak perlawanan, demikian Polanyi menyebutkan. Polanyi pun menulis bahwa kelembagaan pasar demikian "tak dapat hidup lama tanpa melenyapkan hakekat alamiah dan kemanusiaan

dari masyarakat; Ia akan secara fisik merusak manusia dan mengubah lingkungannya menjadi demikian tak terkendalikan. Tak terelakkan lagi, masyarakat melakukan upaya perlindungan diri" (Polanyi 1944:3).

Dalam bagian lain bukunya, Polanyi menulis "selama berabad dinamika masyarakat modern diatur oleh suatu gerakan ganda (*double movement*): pasar yang terus ekspansi meluaskan diri, tapi gerakan (pasar) ini bertemu dengan suatu gerakan tandingan (*countermovement*) menghadang ekspansi ini agar jalan ke arah yang berbeda. Apa yang diutamakan oleh gerakan tandingan ini adalah untuk melindungi masyarakat, yang pada akhirnya (gerakan tandingan itu) itu tak cocok dengan prinsip pengaturan diri-sendiri dari pasar, dan dengan demikian tidak cocok pula dengan sistem pasar itu sendiri" (Polanyi 1944:130). Protes-protes itu adalah perlawanan balik yang sesaat atau bisa juga berkepanjangan dari sekelompok rakyat untuk bertahan, melindungi diri dan bahkan melawan proses komodifikasi yang dilancarkan oleh pasar kapitalis itu (Fauzi 1999).

5. Komplikasi dari Konflik-konflik Agraria Struktural

Kita sudah saksikan bahwa jika konflik-konflik agraria struktural, seperti yang terjadi sehubungan dengan ekspansi perkebunan kelapa sawit, dipahami hanya dengan pendekatan legal semata, maka tindakan-tindakan polisionil yang diterapkan sebagai konsekuensi dari pemahaman itu berakibat pada semakin rumitnya konflik-konflik agraria tersebut. Penulis menganjurkan mendudukkan konflik-konflik agraria yang berhubungan dengan perluasan perkebunan sawit di Indonesia dalam perspektif yang lebih luas. Akibat lanjutan dari konflik agraria ini adalah meluasnya konflik itu sendiri, dari sekedar konflik klaim atas tanah, sumber daya alam dan wilayah menjadi konflik-konflik lain. Konflik agraria yang berkepanjangan menciptakan krisis sosial-ekologi, termasuk yang mendorong penduduk desa bermigrasi ke wilayah-wilayah baru untuk mendapatkan tanah pertanian baru, atau pergi dan hidup menjadi golongan miskin kota. Hal ini menjadi sumber masalah baru di kota-kota.

Lebih jauh dari itu, artikulasi konflik agraria dapat membentuk konflik lain seperti konflik antara para petani pemilik asal tanah dengan pekerja perkebunan, konflik antar kelompok etnis, antar "penduduk asli" dan pendatang, bahkan hingga konflik antar kampung/desa. Ketika konflik-konflik itu berlangsung dalam intensitas yang tinggi, rakyat mencari akses ke organisasi gerakan sosial, LSM, DPRD, Badan Pertanahan Nasional, Kementrian Kehutanan, hingga DPR Pusat, Komnas HAM, dll. Dalam sejumlah kasus, klaim dan keperluan rakyat korban bisa diurus sesuai dengan kewenangan

dan kapasitas masing-masing lembaga. Namun, tidak demikian halnya untuk kasus-kasus konflik agraria struktural yang sudah kronis, serta akibat-akibatnya telah meluas.

Konflik agraria struktural macam ini dilestarikan oleh tidak adanya koreksi/ralat atas putusan-putusan pejabat publik (Menteri Kehutanan, Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri ESDM, Bupati dan Gubernur) yang memasukkan tanah, SDA dan wilayah hidup rakyat ke dalam konsesi badan usaha raksasa untuk produksi, ekstraksi maupun konservasi. Kita tahu bahwa berdasarkan kewenangannya, pejabat publik itu dimotivasi oleh keperluan perolehan rente maupun untuk pertumbuhan ekonomi, mereka melanjutkan dan terus-menerus memproses pemberian izin/hak pada badan-badan usaha/proyek raksasa tersebut. Kita tahu pula bahwa bila suatu koreksi demikian dilakukan, pejabat-pejabat publik dapat dituntut balik oleh perusahaan-perusahaan yang konsesinya dikurangi atau apalagi dibatalkan. Resiko kerugian yang bakal diderita bila kalah di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tentu dihindari oleh pejabat publik yang bersangkutan.

Dalam situasi konflik agraria yang berkepanjangan, rakyat korban bertanya mengenai posisi dan peran pemerintah. Rakyat bisa sampai pada perasaan tidak adanya pemerintah yang melindungi dan mengayomi. Pada tingkat awal mereka akan memprotes pemerintah. Ketika kriminalisasi diberlakukan terhadap mereka, mereka merasa dimusuhi pemerintah. Kalau hal ini diteruskan, mereka merasakan pemerintah di masa Reformasi berlaku sebagai penguasa dan bertindak semaunya saja, termasuk menjadi pelayan pasar kapitalis. Kalau hal ini diteruskan, yang akan terjadi adalah merosotnya legitimasi pemerintah di mata rakyatnya. Hal ini tentunya akan membuat negara kita semakin jauh dari yang dicita-citakan oleh Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia sebagaimana dikemukakan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Merosotnya legitimasi rakyat terhadap pemerintah itu membuat mereka yang pada mulanya berada dalam posisi korban dalam konflik-konflik agraria itu sampai pada pertanyaan apakah mereka "berhak mempunyai hak"?[5] Ilustrasi terbaik dari krisis legitimasi pemerintah dan pentingnya "hak untuk

5. Penulis mengambil konsep "hak untuk memiliki hak" (the rights to have rights) dari filsuf politik Hannah Arendt (1951) The Origins of Totalitarianism (1951). Arendt lah yang membuat konsep "hak untuk memiliki hak" ini populer sebagai hak politik yang paling fundamental bagi seorang warganegara (Arendt 1951/1968: 177). Untuk pembahasan terbaru mengenai konsep ini dalam konteks perjuangan hak asasi manusia, kewajiban Negara, dan rejim pasar bebas, lihat Somer (2008), dan Kesby (2012).

memiliki hak" ini adalah apa yang diperjuangkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), sebagaimana terpantul dari motonya, "Kalau Negara tidak mengakui kami, kami pun tidak mengakui Negara". Menurut penulis, tuntutan AMAN agar Negara mengakui eksistensi masyarakat adat beserta pemastian hak atas tanah-air masyarakat adat adalah suatu panggilan untuk pejabat dan badan-badan negara untuk memenuhi kewajiban konstitusional untuk "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum" demi tujuan "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Hasil amandemen atas Undang-undang Dasar 1945 menghasilkan tiga ketentuan baru berkenaan dengan eksistensi dan hak-hak masyarakat adat, yaitu pasal 18B ayat (2), pasal 28i ayat (3) dan ayat (2). Pengakuan eksistensi dan perlindungan hak-hak masyarakat adat ini dipersyarati dengan empat ketentuan, yakni sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan diatur dalam undang-undang. Namun pengakuan konstitusional ini tidak dengan sendirinya (secara otomatis) mendorong penyesuaian perundang-undangan di bawahnya. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas perkara nomor 35/PUU-X/2012,6 yang dibacakan Mei 2013 adalah bukti nyatanya. MK telah memutuskan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara yang berada di bawah penguasaan Kementerian Kehutanan, tapi "hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Putusan itu berkenaan dengan AMAN bersama dua anggotanya, yakni kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu dan kesatuan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cisitu. Mereka memohon Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut MK) menguji konstitusionalitas pasal 1.6 dan beberapa pasal lainnya, dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Putusan MK itu meralat kekeliruan praktek kelembagaan Kementerian Kehutanan dengan menegaskan norma konstitusional tertinggi, yakni pengakuan status masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak, subjek hukum tersendiri dan pemilik wilayah adatnya.

Masih banyak pekerjaan pembaruan perundang-undangan untuk meralat penyangkalan dan mewujudkan pengakuan atas eksistensi masyarakat adat itu dan segenap hak-hak dasarnya (Simarmata 2006, Arizona 2011, Safitri 2011). Lebih jauh, agenda utama perjuangan AMAN adalah mendorong ralat kebijakan-kebijakan yang menyangkal eksistensi masyarakat adat itu, dengan

6. Nomor ini adalah nomor pendaftaran perkara. 35 adalah nomor urut perkara; PUU merupakan singkatan dari Pengujian Undang-Undang. Angka X menandai tahun ke-sepuluh Mahkamah Konstitusi, dan tahun 2012 menunjukkan tahun ketika perkara itu didaftarkan.

memastikan bahwa masyarakat adat adalah penyandang hak, subjek hukum yang sah dan pemilik dari wilayah adatnya. Pemerintah Republik Indonesia wajib mengadministrasikan hak-hak khusus yang melekat padanya, termasuk hak untuk menguasasi wilayah adatnya dan mengelola tanah dan sumber daya alam di dalamnya. Lebih jauh, mereka juga berhak untuk memperoleh restitusi hak atas wilayah adatnya dan pemulihan atas kerusakan sosial-ekologis yang diderita mereka akibat kekeliruan kebijakan pemerintah yang menyangkal eksistensinya sebagai penyandang hak, subjek hukum tersendiri dan pemilik wilayah adatnya (Rachman 2014).

6. Penutup: Pelajaran untuk REDD+

Tulisan ini telah menunjukkan secara gamblang karakterisasi dari konflik-konflik agraria struktual, rantai sebab-akibatnya dan komplikasinya, dalam rangka mengedepankan suatu argumen bahwa jalan tempuh dan keberhasilan atau kegagalan proyek-proyek REDD+ akan ditentukan oleh bagaimana konflik-konflik agraria itu diurus dan sejauh mana penyelesaiannya bisa adekuat. Argumen ini tentu memerlukan penyelidikan empiris atau bisa juga dijadikan pertimbangan dalam rangka merancang proyek-proyek REDD+ agar efektif.

Sejak awal mula REDD+ dibicarakan, masalah penguasaan tanah dan keperluan akan perubahan dalam kebijakan penguasaan tanah (*forest tenure reform*) telah diungkapkan (misalnya, Sunderlin dkk 2008 dan Sunderlin dkk 2009). Beberapa tahun kemudian, sejumlah penelitian empiris dilakukan secara komparatif, termasuk oleh tim peneliti CIFOR; Sunderlin dkk (2013) dan Larson dkk (2013) telah menganalisis secara aktual berbagai hubungan antara isu penguasaan tanah (*land tenure*) dan REDD+ dan secara khusus mengungkap bagaimana para penyokong REDD+ mengurus masalah-masalah penguasaan tanah berdasar penelitian mereka secara komparatif di Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia dan Vietnam.

Untuk kasus Indonesia, secara khusus Brockhaus dkk (2012) telah menyelidiki apakah kerangka kebijakan alokasi tanah dan hutan cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan REDD+. Dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik, ia menunjukkan bagaimana tanah dan hutan Indonesia telah menjadi target dari berbagai *vested interests* semenjak rezim otoritarian Suharto bercokol di akhir tahun 1960-an. Penting untuk dipahami secara mendalam bagaimana *vested interests* dalam alokasi tanah-tanah dan hutan tersebut telah berjalin berkelindan dan bekerja meluas dalam beragam mekanisme yang dijalankan beragam pelaku kehutanan. Paradigma pembangunan kehutanan sesungguhnya dicirikan oleh fokus pada

pembangunan ekonomi skala-besar, dengan kebijakan yang saling berkonflik satu sama lain, ketidakjelasan dan ketiadaan koordinasi yang memadai. Ini semua adalah tantangan bagi REDD+: Bagaimana para pembuat kebijakan bisa menemukan ruang yang memadai dan akan berhasil menghadapi paradigma yang dominan tersebut? Lebih lanjut, setelah menyadari kerumitan dari mekanisme perizinan, struktur insentif, hingga klaim-klaim atas tanah yang bertentangan satu sama lain, mereka berkesimpulan bahwa apakah mekanisme REDD+ dapat efektif atau tidak dalam keseluruhan konteks di atas, sesungguhnya berhubungan dengan dapat diselesaikan atau tidaknya persoalan-persoalan kunci di tingkat tinggi, yakni siapa yang secara aktual "memiliki" hak-hak atas tanah dan sumber daya alam di Indonesia, siapa pula yang berhak mendapatkan manfaat dari tanah dan sumber daya alam itu, siapa pula yang berhak mengambil keputuan yang sah untuk alokasi tanah dan distribusi manfaat yang diperoleh daripadanya (Brockhaus dkk 2012:36).

Satu penelitian pada situs REDD+ di Provinsi Jambi, Sumatera, yang dilakukan oleh tim dari ICRAF, menunjukkan bahwa pada tataran praktis, implementasi REDD+ dapat menghasilkan resiko memerosotkan akses tradisional masyarakat adat dan masyarakat lokal atas tanah dan hutan, dan yang pada gilirannya justru akan membuat proyek REDD+ itu sulit mencapai tujuannya. Seperti juga penelitian Tim ICRAF itu (Galudra dkk 2003) dan Resosudarmo dkk (2013:80), juga menyimpulkan bahwa keamanan penguasaan tanah dari masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya merupakan suatu kondisi yang niscaya diperlukan untuk agar REDD+ berhasil.

Adalah penting untuk mengetahui bahwa Dokumen "Strategi Nasional REDD+" yang dihasilkan Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia telah menyatakan bahwa "Penataan tenurial atau hak-hak atas lahan dilakukan dengan tujuan menciptakan prakondisi yang penting bagi keberhasilan pelaksanaan REDD+".[7] Namun, pernyataan itu tidak berarti

---

7. Penataan kondisi tenurial itu dilakukan melalui:
    1. Pemerintah memberikan instruksi kepada Kementerian Dalam Negeri bersama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melaksanakan inventarisasi keberadaan masyarakat adat dan lokal lainnya.
    2. Mendukung BPN untuk memfasilitasi penyelesaian konflik tenurial yang dapat dilakukan melalui mekanisme penyelesaian konflik di luar pengadilan yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.
    3. Melakukan penyelarasan dan penyesuaian (revisi) dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan lain yang terkait secara langsung dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk menginternalisasi prinsip dan menjalankan proses Persetujuan Dengan Informasi Awal Tanpa Paksaan

bahwa suatu proyek REDD+ tidak bisa dijalankan ketika tidak tercapai kondisi terjaminnya kepastian penguasaan tanah masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya. Lebih lanjut, Steni (2013:1-15) menunjukkan bahwa meski dokumen "Strategi Nasional REDD+" itu mencantumkan secara eksplisit hak untuk *free prior informed consent* sebagai prinsip yang mengawal proses REDD+, namun tidak dipersiapkan suatu solusi apabila ada dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu proyek REDD+ tertentu terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya.

Sudah jelas bahwa agar REDD+ efektif, tentu tidak cukup hanya dengan menyediakan keamanan penguasaan tanah untuk masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya. Secara umum jelas bahwa keefektifan REDD+ bergantung pada baik kemampuan dan kepentingan komunitas-komunitas dan proyek REDD+ itu sendiri untuk mengelola hutan-hutannya dalam cara yang mengurangi deforestasi dan degradasi hutan, atau memperkaya stok karbonnya (Resosudarmo dkk 2013:80).

Sekian.

(PADIATAPA) dalam penetapan perizinan pemanfaatan sumber daya alam." (Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ 2012:21)

DAFTAR PUSTAKA

Arizona, Yance. 2010. *Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999-2009)*. Kertas Kerja EPISTEMA No. 07/2010

Arendt, Hannah. 1951 (1968). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich

Colchester, M., Jiwan, N., Sirait, M.T., Firdaus, A.Y., Surambo, A. & Pane, H. (2006). *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia - Implications for Local Communities and Indigenous Peoples* (published by Forest People Programme (FPP), Sawit Watch, HUMA, World Agroforestry Centre (ICRAF) - SEA

Davis, Mike. 2006. *Planet of Slums.* New York: Verso

De Angelis, Massimo. 1999. "Marx's Theory of Primitive Accumulation: A Suggested Reinterpretation." University of East London. Available online at http://homepages.uel.ac.uk/M.DeAngelis/PRIMACCA.htm (Unduh terakhir tanggal 04 Oktober 2012)

_____. 2007. *The Beginning of History: Value Struggles and Global Capital*. London, Pluto Press

Fauzi, Noer. 1999. *Petani dan Penguasa*. Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia. Yogyakarta, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Galudra, Gamma, Meine van Noordwijk, Putra Agung, Suyanto Suyanto, and Ujjwal Pradhan. 2013. "Migrants, land markets and carbon emissions in Jambi, Indonesia: Land tenure change and the prospect of emission reduction". *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. *An International Journal Devoted to Scientific, Engineering, Socio-Economic and Policy Responses to Environmental Change.* DOI: 10.1007/s11027-013-9512-9

Hall, Derek, Philip Hirsch, dan Tania Li. 2011.*Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore and Manoa: NUS Press.

Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

_____. 2004. "The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession." in *Socialist Register* 2004, edited by L. Panitch and C. Leys. New York: Monthly Review Press.

_____. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Indonesian Commercial Letter. 2011. "Indonesian Commercial Letter, July 2011" http://www.datacon.co.id/Sawit-2011Kelapa.html (Unduh terakhir tanggal 04 Oktober 2012).

_____. 2011. *From Reformasi to Institutional Transformation: A Strategic Assessment of Indonesia's Prospects for Growth, Equity and Democratic Governance.* Harvard Kennedy School Indonesia Program, Harvard, USA.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2011. *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia* 2011-2025. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2011 .

Kesby, Alison. 2012. *The Right to Have Rights: Citizenship, Humanity, and International Law*, Oxford University Press.

Kloppenburg, Jack. 2010. "Impeding dispossession, enabling repossession: biological open source and the recovery of seed sovereignty". *Journal of Agrarian Change* 10:3 (July): 367-388.

Kuhnen, Frithjof. 1982.Man and Land. An Introduction into the Problems of Agrarian Structure and Agrarian Reform.Deutsche Welthungerhilfe: Saarbrücken. http://www.professor-frithjof-kuhnen.de/publications/man-and-land/1.htm (Terakhir diunduh pada 10 Maret 2013).

Larson, Anne M. 2011. "Forest tenure reform in the age of climate change: lessons for REDD+". *Global Environmental Change*, 21 (2011), pp. 540–549.

Larson, Anne M., Maria Brockhaus, dan William D. Sunderlin. 2012."Tenure matters in REDD+: Lessons from the field". Dalam *Analysing REDD+: Challenges and choises*, Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin dan Louis V. Verchot (eds). Bogor: CIFOR. Halaman 153-176.

Larson, Anne M. Maria Brockhaus, William D. Sunderlin, Amy Duchelle, Andrea Babon, Therese Dokken, Thu Thuy Pham, I.A.P. Resosudarmo, Galia Selaya, Abdon Awono, Thu-Ba Huynh. 2013. "Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly". Global Environmental Change. 23(3):678–689

Ollman, Bertell. 2008. "Why Dialectics? Why Now?", *Dialectics for the New Century*. Edited by Bertell Ollman dan Tony Smith. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Perelman, Michael. 2000. *The Invention of Capitalism: Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation*. Durham: Duke University Press.

Polanyi, Karl. 1967 (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time.* Boston: Beacon Press.

_____. 2001 (1944) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Rachman, Noer Fauzi. 2012a. "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah-Airnya". Naskah kuliah dalam rangka Kongres Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Tobelo, 20 April 2012. http://www.kongres4.aman.or.id/2012/05/masyarakat-adat-dan-perjuangan-tanah-airnya.asp (Terakhir diunduh pada 10 Maret 2013).

_____. 2012b. "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah-Airnya". *Kompas* 11 Juni 2012.

_____. 2013a. "Sebab-Sebab Konflik Agraria Struktural". *Jurnal Ilmu Pemerintahan.* Universitas Indonesia.

_____. 2013b. "Rantai Penjelas Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas". *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN* No. 37 Tahun 12, April 2013, Page 1-14. Yogyakarta: STPN.

Rachman, Noer Fauzi dan Swanvri. 2012. "Pasar-sebagai-Keharusan: Sebab Struktural Konflik Agraria". *Sawit Watch Journal*. Vol.1:43-54.

Ribot, Jesse dan Nancy Lee Peluso. 2003. "A Theory of Access". *Rural Sociology* 68(2):153-81.

Resosudarmo, Resosudarmo, Stibniati Atmadja, Andini Desita Ekaputri, Dian Y. Intarini, Yayan Indriatmoko. 2013. "Does Tenure Security Lead to REDD+ Project Effectiveness? Reflections from Five Emerging Sites in Indonesia". *World Development* 55:68-83.

Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+. 2012. "Strategi Nasional REDD+". Jakarta: Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+.

Safitri, Myrna A. 2010. "Legislasi Hak-hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia: Model, Masalah dan Rekomendasi", dalam *Masa Depan Hak-hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum: Rekomendasi Kebijakan*. Universiteit Leiden dan BAPPENAS, hal 15-35.

Sawit Watch. 2012. "Menerka Luasan Kebun Sawit Rakyat" http://sawitwatch.or.id/2012/07/menerka-luasan-kebun-sawit-rakyat/ (Unduh terakhir tanggal 04 Oktober 2012).

Steni, Bernardus. 2013. *Hak Masyarakat atas Tanah dan Sumber Daya Alam dalam Strategi REDD+. Tinjauan atas teks SRAP di Provinsi Sulawesi Tengah,Kalimantan Timur dan Sumatera Barat terkait hak masyarakat adat dan lokal*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)

Simarmata, Ricardo. 2006. *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: UNDP.

Somers, Margaret R. 2008. *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness and the Right to Have Rights.* Cambridge, Cambridge University Press.

Sunderlin, William D., Anne M. Larson and Peter Cronkleton. 2009. "Forest tenure rights and REDD+: From inertia to policy solutions". In *Realising REDD+:National strategy and policy options,* Arild Angelsen (ed). Bogor: CIFOR. Halaman 139-150.

Sunderlin, William D., Anne M. Larson, Amy E. Duchelle, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Thu Ba Huynh, dan Abdon Awono, dan Therese Dokken. 2014. "How are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam." *World Development* 55:37-52.

Sunderlin, William D., J. Hatcher, M. Liddle. 2008. "From exclusion to ownership?: Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform". Rights and Resources Initiative, Washington, DC, USA.

Wood, Ellen Meiksins. 1994. "From Opportunity to Imperative: The History of the Market". *Monthly Review* 46(3).

_____. 2002. *The Origin of Capitalism*. A Longer View. London, Verso.

_____. 2009, "Getting What's Coming to Us: Capitalism and Social Rights", *Against the Current*, 140: 28–32.

BAB IX
FRAGMENTASI INSTITUSI ATAU KOLABORASI? SEBUAH PELAJARAN DARI TRIPA, ACEH

Farwiza Farhan
Radboud University Nijmegen dan
Forest, Nature and Environment Aceh Foundation

Laurens Bakker
Radboud University Nijmegen dan
University of Amsterdam

Saya berharap Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Kehutanan, Satgas REDD+, Pemerintah Pusat, dan seluruh dunia dapat melihat langsung apa yang terjadi di Tripa dan menyaksikan langsung bagaimana hutan yang penting ini dihancurkan, dan sumber penghidupan kami dirampas begitu saja.

Suratman – Masyarakat Tripa,
wawancara di dekat hutan yang sedang terbakar (26 Maret 2012)

1. Pendahuluan

Deforestasi dan degradasi hutan di banyak negara berkembang telah diidentifikasi sebagai penyumbang emisi gas rumah kaca terbesar di dunia. Oleh karena itu, upaya pengurangan emisi menjadi isu global bagi banyak negara tropis. Kemunculan REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation plus*), atau upaya pengurangan emisi dengan mengurangi angka deforestasi dan degradasi hutan, merupakan wujud nyata dari upaya berbagai pihak di tingkat dunia dalam mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) yang juga melibatkan negara-negara berkembang (lihat Derawan, dkk., 2011). Upaya melalui REDD+ ini dilakukan dengan cara menyediakan insentif keuangan dengan menggunakan model seperti *Clean Development Mechanisms(CDM)*[1].

Skema REDD+ diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi strategi mitigasi perubahan iklim dalam kerangka kerja pasca Kyoto (Medrilzam, Dargusch and Herbohn 2011). Tidak hanya itu, skema REDD+ diharapkan memberi manfaat secara langsung dan berpengaruh dalam skala

1. *Clean Development Mechanisms* (Mekanisme Pembangunan Bersih) didefinisikan dalam Kyoto Protocol sebagai mekanisme yang ditujukan untuk menyediakan proyek pengurangan emisi dengan mengeluarkan unit-unit Certified Emission Reduction (CER). Unit-unit ini dapat diperdagangkan dalam skema perdagangan sehingga membawa keuntungan finansial (lihat Metz et al. 2007)

yang lebih luas, yaitu melalui keuntungan-keuntungan untuk CCB(*Climate, Community and Biodiversity*). Pertama, *iklim* diharapkan mendapat manfaat melalui pengurangan emisi dari kegiatan-kegiatan deforestasi dan degradasi hutan. Kedua, *masyarakat* yang tinggal di sekitar hutan akan mendapat keuntungan dari pembangunan ekonomi yang dihasilkan dari perdagangan CER. Ketiga, *keanekaragaman hayati* di dalamnya akan mendapat keuntungan melalui pelindungan atas habitat-habitat yang sekarang menjadi sangat penting untuk menghasilkan pendapatan dari kegiatan REDD+.

REDD+ menjadi bagian dari perbincangan global mengenai masalah iklim pada *Conference of Parties* (COP) *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) ke-11, yang diselenggarakan pada tahun 2005 di Montreal, Kanada. Dalam pertemuan ini, Indonesia secara aktif mendukung proposal yang diajukan oleh Papua Nugini untuk menghindari deforestasi lebih lanjut. Usulan ini, pada akhirnya, diwujudkan dalam REDD+ (Medrilzam, Dargusch and Herbohn 2011). Sejak diperkenalkan, usulan untuk REDD+ telah menjadi isu utama dalam konsensus dan perdebatan mengenai perubahan iklim di tingkat global. Akan tetapi, banyak hal penting yang belum dibicarakan dan disepakati dalam implementasi REDD+, seperti mengenai mekanisme pembayaran dan mekanisme *safeguard*. Baru pada COP 19 tahun 2013 di Warsawa, Polandia, tercapai kesepakatan terkait hal-hal finansial ini.

Indonesia sendiri mulai terlibat dalam perdebatan mengenai REDD+ sejak 2005 dan semakin terlibat dengan isu ini sejak COP ke-13 di Bali pada tahun 2007. Di tingkat nasional, kebijakan-kebijakan mengenai REDD+ sudah mulai dibentuk. Sementara *Demonstration Activities* (DA)[2] telah dimulai, baik oleh pemerintah daerah maupun pihak swasta di seluruh negeri. Contoh yang telah berjalan, antara lain: Hutan Harapan di Jambi serta proyek Rimba Raya dan proyek KFCP di Kalimantan Tengah. Walaupun hampir semua aktivitas tersebut belum diimplementasikan dengan rekomendasi kebijakan yang cukup jelas, upaya-upaya tersebut ditujukan untuk menguji sejauh mana mekanisme REDD+ dapat diimplementasikan secara efektif dalam konteks sosio-politik dan kondisi ekonomi Indonesia. Institusi-institusi pemerintah, baik di tingkat nasional maupun yang berada di bawahnya, telah dilibatkan dalam proyek-proyek ini dan bersaing satu sama lain dalam mempersiapkan kebijakan-kebijakan terkait perubahan iklim dan REDD+ (lihat Farhan, Medrilzam and Thomas 2011; Medrilzam, Dargusch and Herbohn 2011).

---

2. Dengan merujuk pada kegiatan tertentu yang berlangsung pada tahap pertama proyek REDD+, seperti memastikan adanya investasi awal, memperoleh hak atas tanah di area proyek, mengukur dan menghitung kandungan karbon.

Pada konteks internasional, Indonesia merupakan satu dari beberapa negara beriklim tropis yang bekerja sama dengan donor internasional dalam membangun kebijakan, kerangka kerja, dan implementasi REDD+. Perjanjian pertama yang disepakati adalah perjanjian bilateral antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Norwegia[3], melalui *Letter of Intent* yang ditandatangani oleh kedua belah pihak pada tahun 2010. Dalam kesepakatan ini, pemerintah Norwegia menjanjikan sampai dengan 1 miliar US$ untuk membantu Indonesia dalam mengurangi emisi: 200 juta US$ digunakan untuk membiayai tahap persiapan dan 800 juta US$ sisanya akan dibayar berdasarkan kinerja pengurangan emisi yang telah dilakukan[4].

Terkait dengan tahap persiapan, berdasarkan perjanjian antara Norwegia dengan Indonesia, terdapat beberapa langkah penting yang harus dilakukan, yakni:

1. Pemberlakuan moratorium pada penebangan dan pemberian konsensi hutan dan gambut selama dua tahun (lihat Gunarso dalam buku ini)
2. Pengembangan Strategi Nasional REDD+ (lihat Steni dalam buku ini)
3. Dikonsultasikan dengan multipihak (lihat Rahman dalam buku ini)
4. Pemilihan provinsi-provinsi percontohan (lihat Rahmina; Muhdar; dan Nasir dalam buku ini) dan
5. Pembentukan lembaga-lembaga yang dianggap penting, termasuk badan yang secara khusus untuk mendukung keberlangsungan REDD+ dan badan yang memonitor jalannya pengurangan emisi (NICFI 2010; Luttrell dkk. 2012; Derawan dkk. 2011; dan Syahrani dalam buku ini).

Dalam tulisan ini kami akan membahas implementasi moratorium di kawasan hutan dan gambut dengan fokus pada kasus Tripa, yaitu kawasan lahan gambut di Provinsi Aceh. Berkenaan dengan itu, kami akan mendiskusikan perkembangan area ini dengan beberapa fokus persoalan, yaitu pada tata kelola hutan, kepentingan masyarakat lokal dan kepentingan bisnis, serta politik lokal. Kawasan Tripa merupakan contoh menarik, karena terdapat persinggungan berbagai macam kepentingan dari banyak

---

3. Prakarsa Internasional tentang Iklim dan Hutan dari Norwegia ditujukan untuk mendukung upaya-upaya pengurangan GRK yang dihasilkan dari deforestasi dan degradasi hutan. Tujuan ini dicapai melalui berbagai kolaborasi bilateral dengan negara-negara berkembang yang memiliki kawasan hutan seperti Brazil, Indonesia, Guyana, serta negara-negara di cekungan Kongo (NICFI 2010).
4. Indikator dan standar yang digunakan untuk menghitung pengurangan emisi masih dikembangkan hingga saat penulisan ini dilakukan. Perdebatan mengenai apakah proyek REDD+ di Indonesia akan menggunakan skema Verified Carbon Standard (skema pengurangan emisi rumah kaca secara sukarela yang digunakan di seluruh dunia) atau membuat standar nasional yang akan digunakan sendiri.

kelompok. Di antara mereka, yang "bersengketa" atas penggunaan area ini, tidak selalu bisa menyelesaikannya dengan cara yang baik, bahkan sampai melibatkan pertarungan yang ketat dan terkadang persoalan yang muncul akibat kompetisi itu hingga dibawa ke pengadilan. Tujuan kami dengan menampilkan hal-hal semacam ini adalah untuk menunjukkan bahwa implementasi REDD+ tidaklah sesederhana yang direncanakan dalam ruang perencanaan. Kompleksitas masalah dalam implementasi kerap kali berhubungan dengan isu-isu mata pencaharian, kepentingan bisnis dan juga mengarah pada persoalan gagasan hak atas kepemilikan tanah dan identitas kedaerahan. Hal-hal seperti inilah yang sering diabaikan dalam pendekatan teknokratis untuk pengelolaan suatu lahan. Oleh karena itu, tulisan ini bermaksud untuk menunjukkan bahwa penting kiranya memperhitungkan hal-hal tersebut di dalam suatu perencanaan pengelolaan lahan.

2. Latar Belakang dan Konteks

Deforestasi dan degradasi hutan di kawasan tropis menyumbang seperlima emisi Gas Rumah Kaca (GRK) dunia. Angka ini lebih tinggi dari yang dihasilkan oleh sektor transportasi (14%) atau sektor pertanian (13%) (Solomon dkk. 2007). Dari sini tampak jelas, betapa pentingnya berbagai negara tropis dan berkembang untuk terlibat dalam upaya-upaya global dalam mengurangi GRK. Namun, perlu diingat bahwa adanya deforestasi di berbagai negara tersebut tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan mereka dalam pembangunan di sektor ekonomi. Selama bertahun-tahun, penggundulan hutan tropis kerap dikaitkan dengan pertambahan jumlah penduduk di pedesaan, yang membutuhkan kayu dan lahan pertanian untuk aktivitas ekonominya (Mackenzie dan Hartter 2013). Pada beberapa kajian terbaru tentang hal ini menunjukkan bahwa pembabatan hutan saat ini tidak hanya terjadi karena aktivitas informal masyarakat, melainkan deforestasi juga terjadi karena adanya kepentingan pertanian komersil berskala besar dan juga dari perusahaan-perusahaan kayu yang beroperasi di wilayah pedesaan (Boucher dkk. 2011).

Seiring dengan meningkatnya permintaan atas kayu dan pangan, ancaman terhadap hutan tropis menjadi lebih besar dari sebelumnya. Konservasi hutan yang ditujukan untuk konservasi semata dianggap sebagai pilihan yang paling tidak menguntungkan bagi para pengusaha dan juga bagi masyarakat sekitar. Oleh karena itu, REDD+ di sini diharapkan dapat mengkonservasi hutan sekaligus memberi keuntungan secara finansial bagi yang terlibat dalam aktivitas konservasi tersebut. Namun demikian, penyebaran informasi

mengenai konservasi melalui skema REDD+ ini hampir tidak pernah diterima tanpa perlawanan, karena masih adanya ketidakpastian dan potensi konflik yang terkait dengan isu kepemilikan lahan dan kepemilikan hutan di wilayah tertentu (Cotula and Mayers 2009, Larson 2011, Peskett and Brockhaus 2009), tata kelola hutan (Sandbrook et al. 2010), pengaturan kelembagaan dan isu-isu kebijakan (Medrilzam, Dargusch, and Herbohn 2011), mekanisme pembagian keuntungan (Brown, Seymour, and Peskett 2008), dan isu-isu terkait hak komunitas dan masyarakat adat (Dam 2011, Griffiths 2009). Selain itu, perusahaan perkebunan, perusahaan kehutanan, serta unsur-unsur dalam pemerintahan lokal maupun regional kerap menolak kebijakan terkait dengan REDD+, mengingat kebijakan-kebijakan ini akan membatasi akses mereka terhadap kawasan hutan sehingga akan menghambat keberlanjutan dari '*business as usual*' (sebagai contoh lihat *The Jakarta Post*, 24 April 2013).

Untuk menindaklanjuti hasil COP UNFCCC 2007 di Bali tersebut, Indonesia mulai membangun kebijakan-kebijakan terkait dengan REDD+ serta merancang sejumlah proyek percontohan. Salah satu di antaranya adalah proyek REDD+ di Ulu Masen, Aceh, provinsi paling utara di Indonesia. Aceh merupakan salah satu provinsi pertama yang terlibat dalam skema REDD+. Dalam perencanaannya, proyek ini berusaha menggabungkan keuntungan-keuntungan dari perencanaan pembangunan berbasis ekonomi hijau dengan perlindungan keanakeragaman hayati di dalam 700.000 hektar hutan di kawasan ekosistem Ulu Masen. Wilayah ini sendiri merupakan salah satu petak dari kawasan hutan terbesar yang masih tersisa di Indonesia, yang terdiri dari dataran rendah, perbukitan dan hutan pegunungan, serta merupakan area tempat tinggal bagi populasi harimau sumatera dan gajah. Meskipun pelaksanaan REDD+ di Ulu masen penuh dengan kontroversi dan kini telah dianggap gagal[5], deforestasi di daerah Aceh relatif masih rendah dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia pada kurun waktu yang sama (Aceh 2013).

Meski tidak termasuk dalam kawasan proyek REDD+ Ulu Masen, area gambut Tripa merupakan bagian dari Kawasan Ekosistem Leuser (KEL). KEL ini adalah kawasan yang kaya akan keanekaragaman hayati, dan tercatat sebagai salah satu wilayah ekosistem yang tak tergantikan di dunia terkait dengan

5. Selama periode pelaksanaan, proyek REDD+ di Ulu Masen tidak pernah berhasil menarik investasi yang memadai untuk melanjutkan proyek ini ke depannya. Oleh karena itu, proyek di Ulu Masen tidak pernah menghasilkan kredit untuk REDD+ atau memberikan keuntungan finasial secara langsung pada masyarakat di sekitar wilayah pelaksanaan.

fungsinya sebagai wilayah konservasi (Saout et al. 2013). Wilayah ini juga masuk dalam moratorium yang disepakati oleh Indonesia dan Norwegia, dan ditunjuk melalui PIPIB[6]. Tripa ditunjuk sebagai salah satu daerah "terlarang" untuk penerbitan izin baru. Selain itu, Tripa merupakan habitat bagi orang utan sumatera yang saat ini terancam punah. Meskipun kayu di area ini sudah banyak ditebang dan dialihfungsikan sebagai lahan sawit selama dua dekade terakhir (Tata et al. 2013), kantong-kantong kawasan hutan tetap saja masih merupakan habitat primer untuk orang utan Sumatra. Kawasan Tripa, sebagian besar merupakan kawasan gambut sedalam 1m - 5m, yang terbagi menjadi tiga kubah gambut masing-masing dibatasi oleh sungai besar (YEL and PanEco 2008). Secara administratif, kawasan Tripa masuk ke dalam dua kabupaten: Nagan Raya dan Aceh Barat Daya.

3. Moratorium Penerbitan Izin Baru di Tripa

Sebagai bagian dari kesepakatan pelaksanaan REDD+ antara Indonesia dan Norwegia, pada tahun 2011, Pemerintah Indonesia memperkenalkan moratorium penerbitan izin baru di hutan primer dan lahan gambut (PIPIB). Moratorium ini menuai kritik dari berbagai pihak, dan di antara adalah organisasi-organisasi masyarakat sipil yang menaruh perhatian pada persoalan lingkungan. Merekalah yang kemudian menemukan bahwa wilayah yang diikutkan tidak memadai dan meminta untuk memasukkan semua hutan alam dan lahan gambut[7]. Mereka jugalah yang menunjukkan berbagai pelanggaran yang secara terang-terangan terjadi sejak hari pertama moratorium tersebut diimplementasikan[8].

Satuan Kerja REDD+ (Satgas REDD+) yang dibentuk oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merespon berbagai kritik tersebut dengan menunjukkan bahwa tujuan utama dari moratorium tersebut tidak sekadar menghentikan penerbitan izin sementara waktu, namun lebih untuk menyediakan "ruang bernafas" di saat instansi-instansi terkait lainnya bekerja untuk memperbaiki tata kelola penggunaan lahan (Samadhi 2012).[9] Salah satu sasaran jangka

---

6. Peta Indikatif Penundaan Penerbitan Izin Baru.
7. Lihat Greenpeace Asia Tenggara http://www.greenpeace.org/seasia/news/the-draft-moratorium-on-forest-destruction-in-Indonesia/
8. Lihat EIA International/Telapak Report: Caught REDD Handed http://www.eia-international.org/caught-redd- handed
9. REDD+ Task Force merupakan satuan kerja yang dibuat secara ad hoc dengan penunjukkan langsung dari presiden untuk melaksanakan tahap persiapan dari implementasi REDD+ dan juga mendesain Badan REDD+ seperti yang dimandatkan dalam LoI antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Norwegia.

pendek dari moratorium ini meliputi pengenalan satu peta yang telah distandarisasikan sehingga dapat digunakan sebagai peta dasar yang dapat diadopsi oleh semua institusi pemerintahan di Indonesia. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari upaya untuk merampingkan dan memperbaiki kebijakan tata kelola kehutanan dan inisiatif agar Indonesia siap untuk berbagai kegiatan persiapan REDD+[10].

Memang tidak dapat disangkal bahwa mempersiapkan REDD+ merupakan proses panjang yang membutuhkan keterlibatan dan upaya-upaya kerja sama dari seluruh pihak dan kelompok yang berkepentingan di dalamnya. Mengingat kompleksitas dalam proses ini, maka peta moratorium ini dirancang untuk mengakomodasi berbagai masukan serta membuka kemungkinan dilakukan perbaikan-perbaikan pada peta moratorium yang ada. Upaya perbaikan-perbaikan ini seiring dengan bertambahnya data dan informasi yang relevan dan berhubungan dalam proses ini[11]. Namun setiap perbaikan/revisi yang diterbitkan, hampir selalu menuai kritik luas dari berbagai LSM lingkungan, karena area kawasan yang dilindungi dalam revisi peta moratorium menjadi semakin kecil[12].

Ada kecurigaan yang berkembang bahwa revisi-revisi tersebut dilakukan demi mengeluarkan wilayah yang bermasalah dari moratorium (lihat Gunarso, dalam edisi ini). Kecurigaan yang mengemuka, antara lain, munculnya anggapan bahwa berbagai perusahaan perkebunan dan pemangku kepentingan di area-area yang telah dibuka, ditanami, dan dianeksasi lantas mempergunakan konsesi legal mereka untuk memperluas wilayah baru secara ilegal. Sebab, mereka khawatir area milik mereka sebelumnya dapat

---

10. Untuk selanjutnya akan disebut sebagai Proyek Satu Peta dan akan dijelaskan lebih lanjut pada “Latar Belakang dan Konteks”.
11. Tim yang ditugaskan untuk melaksanakan pekerjaan teknis dalam membuat dan memperbaiki peta moratorium ini terdiri dari Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, Badan Pertanahan Nasional, Satgas REDD+, dan UKP4. Sebagai tambahan, mereka juga menerima masukan dari lembaga-lembaga lainnya, seperti dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), yang berusaha memasukkan tanah adat ke dalam versi final dalam proyek Satu Peta.
12. Saat pertama kali diumumkan, area dalam moratorium tersebut seluas 69.144,073 hektar. Pada revisi pertama, luasan tersebut berkurang menjadi 65.374.025 hektar dan pada revisi kedua semakin berkurang dengan menjadi 65.281.892 hektar. Selanjutnya, pada revisi yang ketiga, luasan ini kembali berkurang hingga menjadi 64.796.237 hektar, hingga pada revisinya yang terakhir, area yang dimasukkan ke dalam moratorium menjadi 64.677.030 hektar (lihat http://www.satgasreddplus.org/en/component/k2/item/84-4th-revision-of-pipib-update-following-moratorium-extension)

dihapus melalui revisi moratorium berikutnya (EIA/Telapak 2011). Secara implisit, implementasi dari moratorium ini telah menjadi sangat menantang dalam praktiknya. Meskipun beberapa perbaikan telah dicapai - seperti pendekatan "*multidoor*" dalam menangani kasus-kasus lingkungan dan sumber daya alam[13], sejumlah pelanggaran atas moratorium tetap terjadi di seluruh Indonesia (Saturi 2013, Radius 2013). Pada saat artikel ini ditulis, beberapa kasus sedang dalam penyelidikan (Prasetyo 2013) dan ada yang sedang diproses secara hukum (Hidayat 2012).

Secara umum, Tripa mendapat perhatian dunia pada tahun 2011 ketika Gubernur Aceh saat itu, Irwandi Yusuf, menerbitkan izin perkebunan kelapa sawit, yang diduga ilegal, untuk PT Kallista Alam. Izin yang diberikan tersebut meliputi 1.605 hektar (sekitar 2.300 kali ukuran lapangan sepak bola) di Tripa, bagian dari KEL, Kawasan Strategis Nasional berdasarkan Kepentingan Fungsi dan Daya Dukung Lingkungan Hidup, yang diatur di bawah Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang Wilayah Nasional, Undang-undang Pemerintahan Aceh, serta moratorium tentang konsensi hutan dan lahan gambut. Dugaan atas penerbitan izin ilegal ini mencemari reputasi Irwandi, yang sebelumnya dikenal sebagai "Gubernur Hijau" dari Aceh, secara luas. Predikat ini diperoleh Irwandi ketika ia mulai memberlakukan moratorium secara luas di Aceh terkait dengan penebangan dan memulai visi "pembangunan hijau" untuk Aceh di awal masa jabatannya. Pemberian izin tersebut menimbulkan kegemparan di antara penduduk sekitar Tripa, aktivis lingkungan dan media internasional. Hal ini juga yang membuat Irwandi dilaporkan ke polisi oleh Abdul (nama samaran), Kepala Desa Suka Makmue, yang melihat adanya pelanggaran hukum dan pelanggaran janji melalui penerbitan izin tersebut.

---

13. Pendekatan "multi-door" merujuk pada penggunaan beberapa undang-undang dan secara potensial menggunakan beberapa dakwaan dalam satu kasus. Hal ini bisa terjadi karena kerap kali perusahaan-perusahaan yang melanggar undang-undang tentang lingkungan juga cenderung untuk terlibat dalam kegiatan ilegal. Sebagai contoh, jika sebuah perusahaan diseret ke pengadilan karena mereka menggunakan api untuk membuka lahan (melanggar UU no. 32/2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup), jaksa penuntut juga harus berusaha melihat pelanggaran-pelanggaran lain yang mungkin juga mereka lakukan, semisal pengemplangan pajak, izin yang tidak lengkap, pemenuhan terhadap regulasi-regulasi lainnya, dll. Upaya ini perlu dilakukan untuk mengurangi celah yang dapat dimanfaatkan perusahaan untuk lepas dari tuntutan. Di masa lalu, kasus-kasus pelanggaran lingkungan yang diajukan untuk melawan perusahaan kerap kali gagal karena situasi yang kompleks dan sulit untuk dibuktikan sehingga pendekatan "multi-door" ini ditujukan untuk memastikan bahwa kasus-kasus tersebut mempunyai kemungkinan penegakan hukum yang lebih besar di pengadilan.

Terkait dengan hal itu, WALHI Aceh juga melayangkan gugatan hukum untuk Irwandi atas pelanggaran terhadap Undang-undang Tata Ruang Nasional, Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Moratorium, dengan menerbitkan izin di kawasan hutan primer dan lahan gambut (Widyanto, 2012). Anehnya, meskipun izin diterbitkan setelah moratorium menetapkan bahwa area tersebut merupakan kawasan terlarang untuk penerbitan izin baru, tiba-tiba area tersebut dikeluarkan dari peta moratorium melalui revisi pertama. Hal ini menyebabkan kecurigaan yang lebih luas bagi anggota komunitas dan para aktivis lingkungan yang memprotes penerbitan izin tersebut (Hasyim 2011). Dan sejak itu, pelanggaran yang diduga dilakukan oleh PT Kallista Alam terus meningkat (Hasyim 2011). Setidaknya, ketika artikel ini ditulis, perusahaan tersebut tengah menghadapi tiga gugatan hukum, yaitu: 1) Gugatan administratif untuk perizinan mereka, 2) Gugatan perdata untuk nilai kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh kebakaran hutan di area batas konsensi mereka dan 3) Gugatan pidana untuk tuduhan yang sama. Dengan demikian, kasus ini menjadi tantangan bagi penegakkan hukum di sektor kehutanan di Indonesia secara umum dan menguji kemampuan Indonesia untuk menegakkan produk hukumnya sendiri.

4. Sejarah Kebijakan REDD+ di Aceh

Terletak di wilayah ujung utara Pulau Sumatera, Aceh merupakan provinsi yang selalu bergolak: turut melawan kolonialisasi Belanda di masa penjajahan Indonesia dan bergabung dengan Republik Indonesia ketika Soekarno mendeklarasikan kemerdekaan Indonesia pada 1945. Pada 1948, Aceh dijanjikan untuk mengatur pemerintahannya sendiri (Drexler 2008), sesuai dengan nilai-nilai religiositas yang telah tertanam sejak berabad-abad lalu (Reid 2006). Namun, janji politik ini dilanggar oleh pemerintah Indonesia dan Aceh disatukan dengan Provinsi Sumatera Utara pada 1950. Hal inilah yang menjadi dasar pembentukan Gerakan Aceh Merdeka oleh Hasan Tiro pada 1976 (Drexler 2006). GAM melawan Indonesia dalam perang saudara yang berkepanjangan atau selama lebih dari tiga puluh tahun masa penguasaan Indonesia terhadap Aceh. Berbagai tawaran berdamai telah diupayakan selama bertahun-tahun, namun perdamaian sendiri baru dapat dicapai pasca penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) di Helsinki, Finlandia pada 2005 (Hamid 2006).

Dalam MoU Helsinki, Aceh disebut akan diberikan otoritas untuk mengatur sumber dayanya sendiri dan berhak atas 70% dari pendapatan yang dihasilkan

dari sumber daya alamnya[14]. Janji ini kemudian diterjemahkan melalui peraturan resmi dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh no.11/2006[15] yang secara eksplisit menyebutkan bahwa Aceh memiliki otoritas dalam mengatur sumber dayanya, termasuk wilayah hutan. UUPA 11/2006 juga menyebutkan bahwa pemerintahan provinsi Aceh dimandatkan untuk mengatur KEL dalam bentuk perlindungan, pelestarian, rehabilitasi dan pemanfaatan secara lestari[16]. Mandat ini kemudian menjadi dasar dibentuknya Badan Pengelola Kawasan Ekosistem Leuser (BPKEL), Badan Pemerintahan Tingkat Provinsi yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas yang dimandatkan lewat Pasal 150, UUPA 11/2006. Pada 2008, KEL ditetapkan sebagai bagian dari Kawasan Strategis Nasional untuk perlindungan ekosistem[17], yang menetapkan KEL sebagai kawasan yang dilindungi sekaligus melarang semua kegiatan dan pemanfaatan yang berpotensi merusak ekosistem ini.

Pemilihan langsung Gubernur Aceh pertama sejak penandatanganan MoU Helsinki dilaksanakan pada 2006. Dalam pemilihan ini penduduk Aceh secara langsung menyumbangkan suaranya dan menempatkan Irwandi Yusuf sebagai Gubernur Aceh. Pada periode yang sama, perbincangan tentang REDD+ sedang mulai mendapat perhatian dalam diskusi mengenai persoalan iklim global dan dibicarakan di forum COP di Bali pada Desember 2007. Atas saran Dorjee Sun, CEO Carbon Conservation[18], Irwandi melihat peluang untuk memperkenalkan reformasi kebijakan kehutanan Aceh, dan oleh karenanya Aceh mulai terlibat dalam skema REDD+. Irwandi kemudian mengeluarkan peraturan Gubernur tentang *moratorium logging*[19]. Tujuannya untuk memberi 'ruang bernafas' selagi reformasi kebijakan kehutanan dikembangkan dan pendanaan REDD+ dimulai. Selain itu, dia membentuk tim *Aceh Green* dan Tim Penyusun Rencana Strategis Kehutanan Aceh (TIPIRESKA) yang terdiri dari berbagai ahli, yang tugas dan tanggung jawab utamanya adalah memetakan status hutan Aceh dari berbagai aspek, antara lain: aspek geografis, sensitivitas lingkungan, perizinan, tutupan hutan, kepadatan penduduk dan resapan air, serta menyiapkan rekomendasi kebijakan.

---

14. Dokumen lengkap dapat diakses di http://www.acehpeaceprocess.net/pdf/mou_final.pdf (diakses pada tanggal 29 Desember 2013)
15. Selanjutnya akan disebut sebagai UUPA 11/2006.
16. Seperti yang tercantum dalam Pasal 150 UUPA 11/2006.
17. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Perencanaan Tata Ruang Nasional juncto PP no 26 tahun 2007 mengenai Kawasan Strategi Nasional.
18. Carbon Conservation merupakan perusahaan dari Singapura yang bermitra dengan Pemerintah Aceh sebagai pendukung proyek dalam proyek percontohan REDD+ di Ulu Masen.
19. Melalui Instruksi Gubernur no. 5 Tahun 2007.

5. Alur Waktu dan Berbagai Peristiwa Terkait

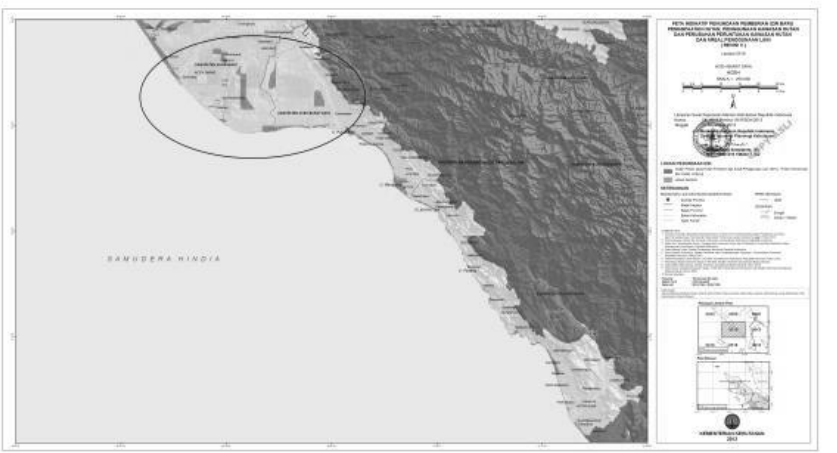
Pada Agustus 2011, Gubernur Irwandi menerbitkan izin perkebunan sawit (IUP-B) untuk PT Kallista Alam seluas 1605 ha, yang terletak di dalam KEL serta kawasan lindung di bawah moratorium izin di hutan primer dan lahan gambut. Penerbitan izin ini melanggar sejumlah aturan hukum dan menyebabkan protes di kalangan NGO lingkungan di Aceh. Berbagai NGO ini kemudian mengambil tindakan hukum melawan sang gubernur, seperti satu kasus yang diajukan oleh WALHI-Aceh (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia cabang Aceh) di pengadilan administratif di Banda Aceh mempersoalkan bahwa izin tersebut adalah ilegal dan sebab itu izin harus segera dicabut. Perkara yang diajukan oleh WALHI di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Banda Aceh akhirnya bergulir hingga ke tingkat Mahkamah Agung di Jakarta dan pada April 2013 pengadilan memutuskan bahwa izin tersebut ilegal dan harus segera dicabut.

Kasus lain, misalnya, diajukan oleh Abdul, Kepala Desa dari Tripa ke Mabes Polri Jakarta. Jalan berliku harus dilalui Abdul untuk memasukkan kasus ini ke Jakarta. Ia takut jika kasus ini tidak dibawa ke Jakarta dan ditangani oleh kepolisian Aceh akan sia-sia, karena menurutnya kepolisian di Aceh sudah terlalu korup dan memiliki sejarah keberpihakan terhadap perusahaan. Dalam laporannya ke Mabes Polri, Abdul menyatakan bahwa izin yang dikeluarkan Gubernur Aceh tersebut melanggar hukum tata ruang nasional dan sebab itu sang gubernur harus menghadapi tuntutan pidana. Menurut Abdul, hutan Tripa merupakan basis mata pencaharian bagi masyarakat di desanya, sehingga, alih-alih membawa kemakmuran, kerusakan di wilayah tersebut justru akan membawa masyarakat yang tadinya berkecukupan menjadi buruh di perusahaan kelapa sawit. Berbeda nasib dengan WALHI, perkara yang diajukan Abdul ini tidak pernah mendapat perhatian yang cukup untuk ditindaklanjuti.

Konsensi yang dimiliki oleh PT Kallista Alam merupakan salah satu konsensi yang dikeluarkan dari area moratorium ketika revisi moratorium pertama diumumkan pada Desember 2011. Hal ini terjadi setelah WALHI-Aceh meluncurkan tindakan hukum mereka, yang mendorong penyelidikan dari media tentang kemampuan Indonesia untuk menegakkan dan memenuhi janji mereka terkait dengan moratorium yang disepakati dengan Norwegia. Permasalahan menjadi semakin buruk ketika Maret 2012 PT Kallista Alam melanjutkan proses pembukaan lahan dengan membakar, sebuah tindakan yang melanggar hukum di Indonesia. Beberapa hari sebelum PTUN Banda Aceh mengumumkan putusan pada perkara antara WALHI-Aceh dengan PT Kallista Alam, sebuah petisi yang menuntut Presiden Indonesia, Susilo

Bambang Yudhoyono untuk menegakkan hukum diluncurkan. Dalam satu malam, petisi mendapat lebih dari 10.000 tanda tangan.

Hal itu kemudian menarik perhatian media di seluruh dunia dan mendorong Satgas REDD+ untuk melakukan investigasi atas persoalan tersebut. Temuan dari investigasi awal ini memungkinkan Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) mengadakan investigasi lebih lanjut. Investigasi ini akhirnya meluncurkan paling tidak dua perkara hukum (perdata dan pidana) melawan PT Kallista Alam dan konsensi-konsensi di sekitarnya, yang pada saat bersamaan juga melakukan pembakaran untuk membuka lahan. Hadirnya kasus ini memberi efek gelombang pada pelanggaran hukum yang dilakukan oleh tiga konsensi lainnya di Tripa, yang saat ini sedang dalam penyelidikan dan mendapat tuntutan hukum untuk alasan yang sama. Kasus perdata pertama yang diajukan oleh KLH melawan PT Kallista Alam menerima putusan pengadilan pada 8 Januari 2014, di mana Pengadilan Negeri Meulaboh memutuskan bahwa PT Kallista Alam bersalah dalam melakukan pembukaan lahan dengan menggunakan api, dan perusahaan tersebut didenda sebanyak Rp. 114,3 milyar dan harus membayar Rp. 252 milyar untuk restorasi hutan. Meskipun putusan ini diterima dengan rasa optimis atas kemampuan Indonesia dalam menegakkan hukum, namun pertempuran hukum masih tetap berlangsung dengan lebih banyak kasus yang harus diproses serta berbagai putusan pengadilan yang belum ditetapkan.



6. Para Aktor dan Pemangku Kepentingan

Perselisihan di Tripa melibatkan banyak pemangku kepentingan: pemerintah, LSM, komunitas, perusahaan kelapa sawit, dan lembaga penegak hukum. Meskipun begitu, kategorisasi-kategorisasi ini tidak dapat dikatakan

akurat, mengingat hubungan antara dan sesama aktor kerap kali kompleks dan cenderung fleksibel. Tiap-tiap lembaga pemerintahan, LSM, anggota masyarakat, perusahan kelapa sawit, dan lembaga penegak hukum memiliki agendanya masing-masing. Selain itu juga, masing-masing pihak memiliki perspektif yang berbeda dalam menentukan langkah-langkah terbaik dalam mengelola Tripa.

Para pemegang kepentingan yang terlibat secara umum dapat dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu: 1) Mereka yang menginginkan Tripa untuk dihutankan kembali dan ditetapkan sebagai kawasan lindung permanen, 2) Mereka yang menginginkan perusahaan untuk keluar dari Tripa sehingga wilayah tersebut dapat dimiliki dan dikelola oleh masyarakat sekitarnya dan 3) Mereka yang mempertahankan hak-hak milik perusahaan yang beroperasi di kawasan ini. Pengelompokkan ini tidaklah bermaksud untuk memberi batasan yang tegas, karena beberapa aktor dapat mengambil sikap yang berbeda di tempat yang berlainan, atau bergantian antara kategori yang satu ke kategori yang lainnya.

Salah satu aktor yang memiliki tendensi sangat cair adalah Juragan[20], seorang pengusaha kelapa sawit setempat yang cukup disegani. Dia juga merupakan mantan tentara GAM dengan pangkat rendah dan sekarang menjadi anggota Partai Aceh[21]. Selain itu, Juragan juga merupakan ketua DPRK[22] Naga Raya, dan terkenal sebagai orang kaya dan murah hati kepada masyarakat di sekitarnya[23]. Di masa lalu, Juragan dikenal sebagai salah satu pembela PT Kallista Alam, dan secara tidak resmi membantu PT Kallista Alam untuk mendapatkan izin-izin yang diperlukan untuk perusahaan tersebut agar dapat beroperasi. Sampai-sampai, Juragan sendiri yang menemani direktur PT Kallista Alam ketika mengunjungi pejabat pemerintah terkait untuk memperlancar proses perizinan. Pada proses selanjutnya, ketika arah angin

---

20. Bukan nama sebenarnya.
21. Sebagai bagian dari kesepakatan Helsinki, Provinsi Aceh diperbolehkan untuk memiliki partai lokal, yang memenuhi syarat untuk ikut dalam pemilu daerah, baik tingkat kabupaten maupun provinsi. Salah satu partai lokal yang dibentuk pasca diterbitkannya UUPA 11/2006 adalah Partai Aceh, partai politik yang sebagian besar anggotanya adalah mantan anggota GAM dan pendukungnya. Saat ini, dapat dikatakan bahwa Partai Aceh merupakan partai lokal terbesar di Aceh, yang mendominasi bangku pemerintahan dan juga DPRD.
22. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten
23. Juragan dikenal sebagai orang yang royal dan murah hati oleh para pengikut, simpatisan dan masyarakat. Kemurahan hatinya diperlihatkan mulai dari sumbangan personal untuk anggota masyarakat yang datang meminta sumbangan uang kepadanya hingga pada persoalan memberikan proyek ke teman dekat dan sekutunya.

mulai berbalik dan muncul gerakan yang menuntut Gubernur Aceh untuk mencabut izin PT Kallista Alam semakin kuat, Juragan membuat pernyataan ke publik, bahwa pekerjaan yang dilakukan oleh PT Kallista Alam di Nagan Raya tidak menguntungkan komunitas lokal sehingga izin mereka harus dicabut dan kondisi hutan harus dipulihkan. Sekitar satu tahun setalah Gubernur Aceh, Zani Abdullah, mencabut izin PT Kallista Alam dan perlawanan lewat ranah hukum terus dilakukan, karena lahan tersebut masih diduduki oleh PT Kallista Alam, Juragan kembali maju dan menyatakan bahwa lahan tersebut seharusnya dibagi untuk masyarakat Nagan Raya, agar mereka dapat memiliki perkebunan sendiri. Dalam hal ini, Juragan dengan lincahnya menggunakan setiap situasi untuk kepentingannya sendiri. Dengan berdiri di samping calon pemenang, ia terampil membangun hubungan dan mengelak dari posisi yang bisa disalahkan atas kehancuran Tripa.

Contoh singkat di atas menjadi ilustrasi tentang pentingnya melibatkan berbagai aktor dalam usaha konservasi di kawasan Tripa. Selain itu, dengan mendekonstruksi kelompok-kelompok yang terlibat, dapat terlihat adanya posisi-posisi yang kompleks antar kelompok dalam konflik Tripa. Untuk dapat mendekonstruksi peran para aktor, sangatlah penting untuk memahami proses pemberian izin dari tiap-tiap perkebunan kelapa sawit sebelum akhirnya mereka dapat beroperasi dalam batas-batas hukum. Mengingat, pelanggaran hukum seringkali sudah terjadi pada awal proses penerbitan izin.

Untuk dapat memperoleh pelbagai izin yang diperlukan dan agar dapat beroperasi secara resmi, perusahaan sawit harus menerima penunjukkan lahan dari bupati, diikuti dengan adanya izin prinsip dari gubernur. Perusahaan tersebut kemudian diminta untuk mengadakan analisis mengenai dampak lingkungan atas rencana kegiatan mereka, serta menjelaskan rencana perlindungan lingkungan mereka. Dokumen-dokumen ini membutuhkan persetujuan dari Dinas Lingkungan Hidup, baik tingkat provinsi maupun kabupaten. Setelah mendapat semua persutujuan, perusahaan melanjutkan proses perizinan dengan mengajukan permohonan Izin Usaha Perkebunan (IUP) ke Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T). BP2T kemudian akan meminta lembaga pemerintahan terkait untuk menganalisis permohonan tersebut, baik secara teknis maupun hukum. Ketika semua izin yang diperlukan sudah didapat, perusahaan tersebut barulah dapat beroperasi untuk membuka lahan.

Dalam kasus PT Kallista Alam, pekerjaan mereka di Tripa sudah cacat sejak awal. Hal ini dikarenakan mereka melakukan pembukaan lahan di area

yang belum menjadi wilayah konsensi mereka. Kegiatan pembukaan lahan ini diketahui pada tahun 2010, oleh salah seorang pengawas KEL yang tengah berpatroli. Setelah mendapat konfirmasi dari BP2T bahwa perusahaan tersebut tidak memiliki izin yang diperlukan untuk membuka lahan, BPKEL kemudian melaporkan temuan ini ke kantor Polda Aceh sebagai tindak pelanggaran kehutanan. Menariknya, setelah Polda Aceh menginvestigasi kasus ini, mereka menutupnya dengan konfirmasi bahwa perusahaan membuka lahan sebelum mendapat izin-izin yang dibutuhkan, serta merekomendasikan agar mereka diberikan kesempatan untuk mendapatkan izin-izin tersebut.

Temuan dan rekomendasi dari Polda Aceh dan rekomendasi dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Aceh kemudian digunakan sebagai salah satu dasar bagi Gubernur Aceh untuk mengeluarkan izin bagi PT Kallista Alam. Ketika kampanye melawan PT Kallista Alam menyeruak di media lokal, nasional dan internasional, dan tim hukum Satgas REDD+ melakukan penyelidikan lebih lanjut pada legalitas PT Kallista Alam untuk beroperasi di Tripa, Polda Aceh terpaksa membuka kembali kasus ini. Meskipun begitu, mereka juga masih saja beralasan bahwa perusahaan tersebut telah mengajukan izin, namun tidak menerima respon yang memadai dari BP2T. Oleh karena itulah pihak Polda Aceh menginterpretasikan, berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian no. 26, tahun 2007 terkait pedoman perizinan usaha perkebunan, bahwa setelah 30 hari mengajukan permohonan izin lengkap dan perusahaan tidak menerima tanggapan ataupun penolakan, perusahaan dapat berasumsi bahwa mereka telah mengantongi izin yang diajukan[24].

Pada bulan April 2012, Aceh kembali melaksanakan pemilihan gubernur dan pemilihan kali ini dimenangkan oleh Zaini Abdullah. Salah satu hal yang membuatnya dapat naik menjadi gubernur ialah janji untuk mencabut izin bagi PT Kallista Alam. Tekanan kuat yang datang dari pemerintah pusat, berbagai kedutaan besar dari negara lain di Indonesia dan juga sejumlah LSM memperkuat niatan Gubernur Aceh mencabut izin PT Kallista Alam. Namun, di dalam lingkaran penasihatnya, termasuk para birokrat dari BP2T, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Aceh dan Kepala Biro Hukum Aceh menyarankan untuk menolaknya. Merasa tidak yakin dengan keputusannya, Gubernur Aceh mengirimkan “tim independen” untuk melakukan verifikasi lapangan atas tuduhan kegiatan ilegal yang dilakukan oleh PT Kallista Alam. Independensi tim ini sebenarnya sedikit dipertanyakan, karena tim tersebut terdiri dari para pejabat pemerintahan yang pernah memberi rekomendasi agar PT Kallista Alam mendapat izin, meskipun sebetulnya perusahaan

24. Testimoni kepolisian ini diperoleh ketika Farhan diperiksa sebagai saksi terkait dengan kasus pembukaan lahan sebelum mendapat izin dari PT Kallista Alam.

ini telah membuka lahan sebelum mendapat izin. Kunjungan lapangan ini juga tidak transparan. Tidak ada satupun perwakilan dari LSM, masyarakat, dan wartawan yang diperbolehkan hadir. Bahkan, petugas dari BPKEL baru diperbolehkan masuk di menit-menit akhir, ketika anggota tim lainnya sudah tidak dapat menyangkal fakta bahwa Tripa merupakan bagian dari KEL dan BPKEL ialah lembaga pemerintahan yang dimandatkan untuk mengelola area tersebut.

Seperti yang telah diduga oleh banyak LSM, temuan yang dikumpulkan oleh "tim independen" tidaklah sepenuhnya merefleksikan situasi di lapangan. Hasil yang diberikan sangat berpihak pada perusahaan dan tidak ada verifikasi langsung yang dilakukan. Setelah mempelajari temuan yang dikumpulkan oleh "tim independen" tersebut, beberapa LSM bersama-sama dengan masyarakat sekitar Tripa berusaha menemui gubernur untuk memberikan temuan lapangan tandingan. Pertemuan tersebut juga dihadiri oleh Kepala BP2T yang mengklaim bahwa tidak ada masyarakat di Tripa dan masyarakatlah yang melakukan pembakaran di wilayah tersebut, bukan PT Kallista Alam. Pernyataan ini menyulut kemarahan masyarakat yang hadir di situ. Mereka kemudian melaporkan Kepala BP2T ke polisi, dengan tuduhan menciptakan kebohongan publik dan pencemaran nama baik masyarakat. Laporan ini diberitakan oleh media lokal dan menciptakan kondisi memalukan bagi gubernur dan pejabat pemerintah terkait. Merespon hal ini, gubernur kemudian mencopot para pejabat pemerintah tersebut dari jabatannya dan melakukan perombakan kabinet.

Pada tataran ini, gugatan awal yang diluncurkan oleh Walhi atas izin PT Kallista Alam telah melalui proses banding, dari pengadilan administratif di Banda Aceh, yang menolak untuk mengurus kasus ini, ke pengadilan yang lebih tinggi di Medan. Dari sini kemudian diumumkan bahwa izin PT Kallista Alam memang ilegal. Keputusan tersebut juga memerintahkan gubernur untuk mencabut izin. Perintah pengadilan ini dijadikan dasar hukum yang memungkinkan Gubernur Aceh mencabut izin PT Kallista Alam, yang dilakukannya pada September 2012. Kemenangan kecil tersebut memberi sinyal positif bahwa sangat mungkin untuk memenangkan pertarungan hukum melawan perusahaan perkebunan sawit yang tidak tunduk hukum selama bertahun-tahun. Sebuah titik awal dari gelombang perlawanan melalui proses hukum terhadap PT Kallista Alam, yang diajukan oleh masyarakat, LSM dan instansi pemerintah.

Satu hal yang penting adalah gugatan perdata yang diajukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup di Pengadilan Negeri Meulaboh atas penggunaan api pada kegiatan pembukaan lahan. Gugatan ini diajukan

pada November 2012 sebagai tindak lanjut atas penyelidikan yang telah berlangsung sejak Mei 2012. Pengadilan Negeri Meulaboh memutuskan bahwa PT Kallista Alam bersalah. Dengan putusan tersebut, aset PT Kallista Alam disita dan perusahaan ini diminta membayar denda hampir US$10 juta serta membayar US$20 juta

Untuk biaya rehabilitasi lahan. Kesuksesan pencabutan izin PT Kallista Alam yang diikuti dengan denda hampir US$30 juta bukanlah hasil dari kerja yang dilakukan oleh LSM saja. Melainkan juga sebagai akibat dari adanya komunikasi yang terjalin dengan pemerintah pusat melalui berbagai kampanye. Kampanye ini menjadi pengingat bagi pejabat pemerintahan atas masalah semacam ini. Dari sinilah mereka kemudian mulai merespon secara cepat dalam penanganan masalah ini. Penegakkan hukum yang efektif hampir memungkinkan, lewat adanya serangkaian pendidikan lingkungan yang diberikan kepada aparat penegak hukum, baik itu penyidik sipil, polisi, jaksa, hakim dan lain-lain. Adanya pendidikan ini memungkinkan mereka untuk memahami proses-proses ekologis dalam konteks hukum, serta mampu menggunakan pendekatan yang komprehensif untuk menangani kasus-kasus seperti ini.

7. Kesimpulan

Dalam tulisan ini, kami memberikan gambaran mengenai kesulitan yang muncul dalam upaya-upaya perlindungan atas lahan, serta pelaksanaan dan penegakkan hukum yang masih terlampau lemah. Apa yang kami coba tunjukkan adalah kesultan-kesulitan dalam melaksanakan moratorium nasional yang seharusnya dihormati bersama. Perbedaan kepentingan dari pengusaha, masyarakat setempat dan aktivis lingkungan memunculkan persoalan ketika mereka bertemu pada subyek masalah yang sama, yaitu hutan gambut Tripa. Dalam kasus hutan gambut Tripa, persoalan itu mengemuka dari berbagai peristiwa di atas. Akan tetapi, kita juga tahu bahwa ada kemungkinan dalam kasus-kasus “perampasan lahan” semacam ini masih akan terus berlangsung, sekalipun telah ada moratorium REDD+. Dengan demikian, berhasil atau tidaknya implementasi REDD+, baik lewat kerja sama internasional maupun dalam hak penjualan emisi dan juga keberlangsungan wilayah seperti Kawasan Ekosistem Leuser, hanya mungkin terwujud jika wilayah yang dilindungi tersebut cukup luas. Oleh karenanya, perencanaan geografis dan perlindungan daerah sebagai bagian dari pembangunan sangatlah penting untuk mendukung keberhasilan dari aktivitas konservasi itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Aceh, SRAP. 2013. Banda Aceh.

Boucher, Doug, Pipa Elias, Katherine Lininger, Calen May-Tobin, Sarah Roquemore, and Earl Saxon. 2011. Cambridge, MA: Union of Concern Scientist.

Brown, David, Frances Seymour, and Leo Peskett. 2008. "How do we achieve REDD+ co-benefit and avoid doing harm?" In Moving ahead with REDD+; Issues, Options and Implications, edited by Arild Angelsen. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Cotula, L., and J. Mayers. 2009. *Tenure in REDD: Start-point Or After thought?*: International Institute for Environment and Development.

Dam, Chris van. 2011. "Indigenous territories and REDD in Latin America: Opportunity or threat?" *Forest* 2:394-414.

Derawan, Ahmad, Elena Petkova, Anna Sinaga, Mumu Muhajir and Yayan Indriatmoko. 2011. *Preventing the risk of corruption in REDD+ in Indonesia*, Jakarta and Bogor, Indonesia: United Nations Office on Drugs and Crime

Centre for International Forestry Research.

Drexler, Elizabeth. 2006. "History and Liability in Aceh, Indonesia: Single Bad Guys and Convergent Narratives." *American Ethnologist* 33 (3):313-326. doi: 10.2307/3805325.

Drexler, Elizabeth F. 2008. "Aceh, Indonesia: Securing the Insecure State." *In The Ethnography of Political Violence Series*, 287. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

EIA/Telapak. 2011. Caugh REDD Handed EIA International.

Farhan, Farwiza, Medrilzam, and Sebastian Thomas. 2011. "Peat forest rehabilitation in Central Kalimantan and REDD+: Conflicting roles of government agencies." *Annals of Tropical Research* 33 (1):67-66.

Griffiths, Tom. 2009. Seeing 'REDD'? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities. In *Update for Poznań (UNFCCC COP 14)*: Forest People Programme.

Hamid, Ahmad Farhan. 2006. *Jalan Damai Nanggroe Endatu; Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh.* Edited by Saripudin H. A. Jakarta, Indonesia: Suara Bebas.

Hasyim. 2011. "Walhi: Lahan Sawit Hancurkan Rawa Tripa." Serambi Indonesia. http://aceh.tribunnews.com/2011/12/29/walhi-lahan-sawit-hancurkan-rawa-tripa.

Hidayat, Firman. 2012. "Rekam Jejak Pengadilan Kasus Rawa Tripa Aceh." *The Globe Journal*. http://theglobejournal.com/feature/rekam-jejak-pengadilan-kasus-rawa-tripa-aceh/index.php.

Indonesia, Government of, and Government of Norway. 2010. Leter of Intent Between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of Republic of Indonesia on 'Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation'.

Jakarta Post. 2013. 'GAPKI says 'no' to moratorium extension', 24 April.

Larson, Anne M. 2011. "Forest tenure reform in the age of climate change: Lessons for REDD+." *Global Environmental Change* 21 (2):540-549. doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.11.008.

Luttrell, Cecilia, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Efrian Muharrom, Maria Brockhaus, and Frances Seymour. 2012. "The political context of REDD+ in Indonesia: Constituencies for change." *Environmental Science and Policy*.

Mackenzie, Catrina A., and Joel Hartter. 2013. "Demand and proximity: drivers of illegal forest resource extraction." *Oryx* 47 (02):288-297. doi: doi:10.1017/S0030605312000026.

Medrilzam, Paul Dargusch, and John Herbohn. 2011. "Will Indonesia be successful in reducing its greenhouse gas emission with REDD+?" *Annals of Tropical Research* 33 (1):64-87.

Metz, B., O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, and L. A. Meyer. 2007. *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*. Edited by B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave and L. A. Meyer, *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.

NICFI. 2010. "The Government of Norway's International Climate and Forest Initiative." The Government of Norway. www.regjeringen.no/climate-and-forest-initiative.

Peskett, L., and Maria Brockhaus. 2009. "When REDD+ goes national: a review of realities, opportunities and challenges." In *Realising REDD+: National strategy and policy options*, edited by Arid Angelsen, Maria Brockhaus, M. Kanninen, E. Sills, W. D. Sunderlin and S. Wertz-Kanounnikoff, 25-44. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Prasetyo, Sulung. 2013. "Kebakaran hutan masuk areal moratorium." *Sinar Harapan*. http://www.shnews.co/detile-21815-kebakaran-hutan-masuk-areal-moratorium.html#.

Radius, Dwi Nayu. 2013. "Lebih Dari 10 Perusahaan Lakukan Pelanggaran Moratorium." *Kompas*. Accessed 25 Desember 2013. http://sains.kompas.com/read/2013/05/19/09554793/Lebih.Dari.10.Perusahaan.Lakukan.Pelanggaran.Moratorium.

Reid, Anthony. 2006. Edited by Anthony Reid, *Verandah of Violence; The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press.

Samadhi, Nirartha. 2012. Moratorium: Beyond Numbers, Towards Land-use Governance. Jakarta, Indonesia: Satgas REDD+.

Sandbrook, Chris, Fred Nelson, William M. Adams, and Arun Agrawal. 2010. "Carbon, forests and the REDD paradox." *Oryx* 44 (03):330-334. doi: doi:10.1017/S0030605310000475.

Saout, Soizic Le, Michael Hoffmann, Yichuan Shi, Adrian Hughes, Cyril Bernard, Thomas M. Brooks, Bastian Bertzky, Stuart H. M. Butchart, Simon N. Stuart, Tim Badman, and Ana S. L. Rodigues. 2013. "Protected areas and effective biodiversity conservation." *Science* 342:803-805.

Saturi, Sapariah. 2013. "Laporan: Pelanggaran Kehutanan Menumpuk di Wilayah Moratorium Kalteng." *Mongabay*, 19 May 2013. Accessed 25 December 2013. http://www.mongabay.co.id/2013/05/09/laporan-pelanggaran-kehutanan-menumpuk-di-wilayah-moratorium-kalteng/.

Solomon, Susan, Dahe Qin, Martin Manning, Zhenlin Chen, Melinda Marquis, Kristen B. Averyt, M.Melinda M. B. Tignor, and Henry LeRoy Miller. 2007. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovermental Panel on Climate Change, 2007. edited by Susan Solomon, Dahe Qin, Martin Manning, Zhenlin Chen, Melinda Marquis, Kristen B. Averyt, M.Melinda M. B. Tignor and Henry LeRoy Miller. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.: Intergovermental Panel on Climate Change.

Tata, Hesti Lestari, Meine van Noordwijk, Denis Ruysschaert, Rachmat Mulia, Subektu Rahayu, Elok Mulyoutami, Adji Darsoyo, Rahayu Oktaviani, and Sonya Dewi. 2013. "Will funding to Reduce Emissions from Deforestation and (forest) Degradation (REDD+) stop conversion of peat swamps to oil palm in orang utan habitat in Tripa in Aceh, Indonesia?" *Mitigation Adaption Strategy Global Change*.

Widyanto, Untung. 2012. "Jejak Hitam Gubernur Hijau." *TEMPO*.

YEL, and PanEco. 2008. How palm oil plantations at Tripa increase disaster risk, contribute to climate change and drive a unique Sumatran Orangutan population to extinction: Value of Tripa peatswamp forest, Aceh, Sumatra, Indonesia. Berg am Irchel, Switzerland and Medan, Indonesia: PanEco Foundation and Yayasan Ekosistem Lestari.

BAB X
MEREKA PAKAI AIR SAYA, MEREKA PATOK KEBUN SAYA: RESPON ATAS PERSIAPAN REDD+ DI SULAWESI TENGAH[1]

Des Christy
Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada

> "*Menolak Keras Program Pemerintah dalam bentuk Hutan Lindung, Program REDD, serta Program KPH bentuk apapun di wilayah Desa (Hano[2]). Dengan berbagai pertimbangan dan analisa bahwa program itu sebenarnya baik, namun dengan adanya fakta di wilayah Indonesia bahwa jenis program pemerintah yang berkaitan dengan kawasan atau wilayah hanya mengakibatkan hilangnya hak atas tanah masyarakat dan mengakibatkan terjadinya KONFLIK, KEKERASAN, PENINDASAN, PEMBANTAIAN, serta PEMBUNUHAN yang tak kenal perikemanusiaan*."

Kalimat-kalimat tersebut merupakan bagian dari petisi yang ditulis oleh masyarakat Desa Hano, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah. Petisi tersebut dibacakan oleh salah seorang anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) desa tersebut, pada sosialisasi mengenai *Free Prior Inform Consent* (FPIC) di Desa Hano, yang dilakukan oleh Kelompok Kerja REDD+ Sulawesi Tengah (Pokja REDD+ Sulteng).

Usai dibacakan, surat petisi yang ditandatangani oleh 700 warga Desa Hano tersebut diserahkan kepada perwakilan Dinas Kehutanan Sulawesi Tengah (Dishut Sulteng). Salah seorang perwakilan Sub-Pokja 4 dari Pokja REDD+ Sulteng menyatakan bahwa penolakan dari masyarakat Desa Hano diterima, meski tidak menutup kemungkinan akan adanya diskusi lebih lanjut. Pertemuan ditutup dan peserta yang datang dipersilahkan untuk menyantap makan siang yang disajikan. Sebagian besar penduduk desa yang hadir, mengambil kotak makanannya dan membawanya pulang. Sebagian kecil lainnya menyantapnya di balai pertemuan tersebut. Seraya makan, Kepala Desa (Kades) Hano dan beberapa orang dari Pokja REDD+ Sulteng membicarakan apa yang baru saja terjadi. Salah seorang di antara mereka

---

1. Data-data lapangan yang ada dalam artikel ini merupakan hasil penelitian di Sulawesi Tengah yang dilakukan pada bulan Februari-Juni 2012. Saya mengucapkan terima kasih kepada Elan Lazuardi, Khidir Marsanto, Lukman Solihin, dan Ibnu Nadzir yang turut membantu dalam proses penulisan.
2. Nama samaran (*pseudonym*). Dalam tulisan ini, saya mengubah sebagian besar nama tempat dan nama informan.

berkomentar *"Mereka belum paham ini REDD+, kenapa sudah menolak? Ini pasti ada provokator,"* ujarnya.

Pembicaraan mengenai REDD+ di Sulteng mulai berkembang sejak 2011, ketika UN-REDD Programme Indonesia memilih provinsi tersebut sebagai area percontohannya. Pemilihan ini ditetapkan dengan Surat Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan Nomor 5. 786/II-KLN/2010 (UN-REDD Programme Indonesia: 2011 via Christy: 2012). Pertanyaannya kemudian, apa yang membuat skema REDD+ dianggap berbeda dengan program-program kehutanan lainnya? Beberapa penelitian program mengenai relasi masyarakat sekitar hutan dengan program pemanfaatan hutan, menggambarkan bahwa program-program tersebut kerap menghasilkan konflik bagi masyarakat dengan aparatus negara (Peluso: 1992, Tsing: 1998, Lonela: 2009, Li: 2013).

REDD+ merupakan sebuah upaya konservasi (lewat pengurangan deforestasi dan degradasi hutan) dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Upaya memadukan dua cara tersebut senalar dengan gagasan pembangunan (*development*), yang oleh Cooper dan Packard (via Edelman dan Haugerud, 2005:1) diartikan sebagai perbaikan kesejahteraan, standar kehidupan dan kesempatan-kesempatan. Upaya konservasi (bagian dari perbaikan standar kehidupan) dan peningkatan kesejahteraan dalam REDD+ seharusnya menjadi program yang ideal untuk diimplementasikan di masyarakat. Hanya saja, menengok pada respon masyarakat Desa Hano atas penyebaran informasi mengenai FPIC dan REDD+ justru menimbulkan pertanyaan yang melandasi tulisan ini: mengapa sebagian masyarakat Desa Hano lebih memilih untuk menolak kehadiran program REDD+ dan program-program kehutanan lainnya?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini saya bagi ke dalam tiga bagian, yakni: *pertama,* proses mempersiapkan REDD+ di Sulteng dan khususnya di Desa Hano. Proses menyiapkan REDD+ bisa dilihat sebagai upaya kepengaturan yang digagas oleh Foucault (1991). Gagasan kepengaturan ini, oleh Tania Li (2013) diterjemahkan sebagai pengarahan perilaku, di mana serangkaian cara yang dikalkulasikan sedemikan rupa diupayakan untuk mengarahkan. Praktik kepengaturan ini dapat dilihat dalam bentuk upaya-upaya negara mengatur kawasan hutan dengan serangkaian cara demi meningkatkan perekonomian serta pengurangan deforestasi dan degradasi hutan. Persoalannya, serangkaian cara yang telah dikalkulasikan sedemikian rupa tersebut direspon dengan protes oleh masyarakat Desa Hano.

Respon yang diberikan oleh masyarakat Desa Hano tidak bisa dilihat sebagai implikasi dari upaya kepengaturan pada saat ini saja. Oleh karena itu, pada bagian *kedua* dalam tulisan ini, saya mencoba memaparkan

pengalaman mereka dengan program pemanfaatan kawasan hutan. Program pemanfaatan kawasan hutan yang saya maksudkan di sini adalah upaya-upaya negara di masa lalu yang mencoba mengontrol kawasan hutan dan menjadikannya sebagai properti negara melalui UU Pokok Kehutanan tahun 1967 yang dikomersialisasikan lewat PP. No. 21 Tahun 1970 dengan dalil peningkatan pertumbuhan ekonomi. Proses penetapan ini, oleh Peluso dan Vandergeest (2001: 765) digambarkan sebagai *territorial control: the process by which governments demarcated specific territories as forest land, claimed all resources in these territories as state property under the jurisdiction of a forestry department or its institutional equivalent, and patrolled this territory with forest guards and regular police or military personel. Resource of "species" control was the process by which the government monopolized, taxed, or otherwise limited the legal trade and transport of certain species (2001: 765).*

Implikasi dari upaya tersebut adalah adanya pembatasan akses yang mengakibatkan eksklusi. Di sini saya mengajukan gagasan eksklusi yang dipaparkan oleh Hall dkk (2011), yang merujuk pada cara-cara di mana orang atau sekelompok orang dicegah untuk mengambil manfaat dari sesuatu. Persoalan eksklusi ini berkaitan erat dengan kekuatan akses yang digambarkan oleh Peluso (2003), di mana akses bukan sekadar persoalan siapa yang berhak dan siapa yang tidak, melainkan siapa yang memiliki kekuatan untuk mengambil keuntungan atas sesuatu. Argumen saya kemudian, adanya *territorial control* yang berimplikasi pada akses, mengakibatkan eksklusi yang dialami oleh masyarakat Desa Hano. Eksklusi di sini merujuk pada gagasan yang dipaparkan oleh Hall dkk sebagai cara-cara di mana orang atau sekelompok orang dicegah untuk mengambil manfaat dari sesuatu. Cara-cara ini bukan sebuah proses acak, melainkan terbentuk dari relasi kuasa yang menggunakan empat kekuatan: regulasi, legitimasi, paksaan dan pasar.

Pengalaman tereksklusi tidak hanya terjadi pada tataran relasi negara-masyarakat tetapi juga antar-masyarakat. Sehingga, pada bagian *ketiga,* saya mencoba menjelaskan bahwa relasi sosial yang terbangun terkait dengan pengelolaan mereka atas lahan menjadi salah satu alasan penolakan mereka terhadap gagasan REDD+.

1. Mempersiapkan REDD+, FPIC dan KPH Dampelas Tinombo

Untuk mempersiapkan Sulawesi Tengah menjadi provinsi yang siap melaksanakan REDD+, maka salah satu agenda yang pertama kali dilakukan adalah dengan membentuk kelompok kerja yang bertugas melakukan persiapan tersebut. Kelompok kerja yang kemudian dinamakan Pokja REDD+

(Kelompok Kerja REDD+) ini dibentuk pada Januari 2011 dengan empat sub pokja di dalamnya. Masing-masing dari sub pokja tersebut, diisi oleh anggota kerja yang berasal dari multipihak. Masing-masing sub pokja terdiri dari: a) Perwakilan pihak pemerintah yang mengatur masalah kehutanan (seperti perwakilan dari Dinas Kehutanan Provinsi, Balai Taman Nasional Lore Lindu yang berada di bawah Kementerian Kehutanan dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Dampelas-Tinombo), b) Perwakilan akademis, c) Perwakilan masyarakat adat, d) Perwakilan NGO dan e) Perwakilan pihak swasta, yang dalam hal ini diwakili oleh Aliansi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) Sulawesi Tengah.

Empat sub pokja dalam Pokja REDD+ memiliki tugas yang spesifik. *Sub Pokja 1* bertugas menyiapkan kebijakan yang terkait dengan implementasi REDD+ atau yang disebut dengan Strategi Daerah REDD+. Untuk *Sub Pokja 2* mempersiapkan aspek kelembagaan dan metodologi penghitungan karbon. *Sub Pokja 3* ditujukan sebagai kelompok yang menyiapkan aktivitas percontohan yang dirancang dalam skala kabupaten/kota. Sementara itu, *Sub Pokja 4* bertugas untuk menyiapkan peningkatan kapasitas provinsi dan masyarakat untuk konsepsi persetujuan atas dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan disingkat Padiatapa (Free, Prior and Informed Consent atau FPIC).

Sebagai sub kelompok yang bertugas mempersiapkan FPIC, kerja-kerja yang harus dilakukan oleh *sub pokja 4* adalah: a) Melaksanakan sosialisasi serta penyadartahuan tentang perubahan iklim dan skema REDD+ dalam penurunan emisi akibat deforestasi dan degradasi hutan di Provinsi Sulawesi Tengah, b) Mendorong dan menciptakan semangat kolaboratif antar-pemangku kepentingan dalam rangka kegiatan impelementasi REDD+ di Provinsi Sulawesi Tengah, c) Melaksanakan upaya-upaya dalam rangka meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menurunkan dan mengendalikan emisi, deforestasi, dan degradasi hutan di Provinsi Sulawesi Tengah, d) Merekomendasikan alur tata kerja FPIC dalam menciptakan kondisi pra-syarat dan mengimplementasikan REDD+ di Provinsi Sulawesi Tengah. Dengan mandat-mandat tersebut, maka *Sub-Pokja 4* harus berelasi dengan masyarakat sekitar hutan. Salah satunya adalah Desa Hano, yang ditunjuk untuk menjadi wilayah uji coba rancangan modul FPIC. FPIC/Padiatapa merupakan salah satu elemen paling penting dalam penerapan REDD+, mengingat skema ini berpotensi mengakibatkan perubahan penggunaan sumber daya, yang berpengaruh pada hak-hak substantif masyarakat adat/lokal. Sehingga, yang menjadi tujuan utama dari instrumen ini adalah masyarakat yang berpotensi terdampak, memiliki hak menyetujui atau menolak dari program yang diusulkan. [3]

3. (lihat UN-REDD Programme: 2013).

Hingga saat saya berada di lapangan, belum ada rencana nyata atas implementasi REDD+, sehingga uji coba FPIC di Sulteng mustahil dilaksanakan dengan menawarkan skema REDD+ kepada masyarakat. Jalan keluar yang diambil adalah melakukan uji coba FPIC dengan menawarkan program rehabilitasi hutan dari Kesatuan Pengelolaan Hutan Dampelas Tinombo (KPH DT). Kecamatan Damsol menjadi wilayah yang dipilih untuk uji coba FPIC karena ada beberapa desa yang berbatasan langsung dengan wilayah KPH DT. Salah seorang anggota *Sub Pokja 4* turut menambahkan:

> *"REDD+ ini kan belum ada program sebenarnya, jadi kita cari program di Dishut Provinsi (Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Tengah) yang bisa kita gunakan untuk uji coba FPIC. Kebetulan dari KPH DT sendiri mau ada program untuk kasih bibit karet sama bibit jabon."*

Praktik uji coba modul FPIC Sulteng dibagi ke dalam dua tahap. Tahap pertama adalah melakukan sosialisasi dan pelatihan bagi fasilitator FPIC REDD+ pada tanggal 18 - 22 Februari 2012. Sosialisasi dan pelatihan ini dilakukan di Desa Sabang yang menjadi pusat pemerintahan Kecamatan Dampelas. Dalam agenda tersebut, *Sub Pokja 4* mengundang 22 perwakilan masyarakat dari 10 desa Kecamatan Damsol. Sementara itu, khusus perwakilan dari Desa Hano dan Tanah Baruh diundang 5 orang perwakilan dari masing-masing desa.

Kesepuluh orang dari Desa Hano dan Tanah Baruh tersebut sedari awal sudah ditujukan untuk menjadi calon fasilitator FPIC. Hal ini dikarenakan, pada kedua desa itu, modul FPIC akan coba diterapkan mengingat keduanya dianggap mewakili dua karakter desa yang berbeda. Desa Hano dianggap mewakili masyarakat adat dalam perspektif *Sub Pokja 4*, sementara Desa Tanah Baruh dianggap mewakili masyarakat lokal, karena hampir keseluruhan penduduknya merupakan transmigran dari Bali dan Jawa. Pada pertemuan tersebut, semua peserta yang diundang diberikan informasi kepada para peserta terkait FPIC, KPH dan REDD+, kesetaraan gender, teknik fasilitasi, fungsi fasilitator, dan lainnya. Di sela-sela pemberian informasi, para peserta yang hadir juga diminta mempraktikkan informasi yang mereka dapat, serta berdiskusi dalam kelompok-kelompok kecil mengenai informasi ketiganya.

Pada hari ketiga, rombongan peserta pelatihan dibagi dalam dua kelompok. Satu kelompok diminta untuk melakukan percobaan sebagai fasilitator di Desa Tanah Baruh, sementara kelompok lainnya di Desa Hano. *Sub Pokja 4* sendiri, telah lebih dulu mengundang masyarakat dari masing-masing desa untuk berkumpul di tempat pertemuan masing-masing desa pada 23 Juni 2012. Saya, yang mengobservasi proses dari seluruh rangkaian ini, memutuskan untuk melihat proses yang terjadi di Desa Hano. Pukul 10.00

WITA, saya, seorang mahasiswa dari Jerman, sebagian anggota *Sub Pokja 4* (yang terdiri dari wakil Dinas Kehutanan dan perwakilan masyarakat adat), dan peserta pelatihan untuk fasilitator telah tiba di balai pertemuan desa, di tepi Danau Hano.

Seraya menunggu undangan lainnya berkumpul, saya diberi tahu bahwa agenda untuk hari ketiga di Desa Hano, bukan untuk memberikan ruang bagi calon fasilitator dalam menerapkan ilmunya, melainkan untuk memberi pemahaman secara khusus bagi masyarakat Desa Hano tentang REDD+, KPH, dan FPIC itu sendiri. Hal ini membuat saya bertanya-tanya, apa yang istimewa dengan Desa Hano, sehingga *Sub Pokja 4* secara khusus memberikan perhatian yang lebih dibandingkan desa-desa lainnya? Baru di kemudian hari saya mengetahui bahwa sebagian masyarakat Desa Hano sudah mulai melakukan protes, terkait dengan wilayah kebun mereka yang dipatok KPH DT.

Acara pada hari itu dibuka oleh Kepala Desa Hano, dilanjutkan dengan presentasi mengenai Masyarakat Adat beserta Peran Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bagi Masyarakat Adat dan Apa Itu FPIC. Di akhir presentasi, masyarakat Desa Hano diminta untuk memberikan respon berupa pertanyaan ataupun komentar. Alih-alih berkomentar, petisi penolakan dibacakan dengan alasan berupa:

1. *Bahwa masyarakat adat dan pemangku adat tidak menginginkan adanya campur tangan dari pihak mana pun tentang keberadaan dan kelestarian Hutan Adat Dampelas, karena di (Hano) ini merupakan lahirnya Suku Dampelas, Bahasa Dampelas, Budaya Dampelas yang dijunjung tinggi dan dihormati selama ini.*
2. *Tidak adanya keterbukaan oleh pemerintah kepada masyarakat tentang program penetapan tata batas hutan.*
3. *Program Penetapan tata batas hutan yang dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan sebagian besar masuk pada lokasi perkebunan masyarakat.*
4. *Bahwa masyarakat Desa (Hano) sebagian besar penghidupannya tergantung dari hasil hutan dan perkebunan karena tidak memiliki lahan sawah.* (Surat Penolakan Masyarakat Desa Hano).

Wacana penolakan dari masyarakat Desa Hano terhadap program-program kehutanan, mulai mencuat pasca sosialisasi mengenai FPIC oleh *Sub Pokja 4*. *Sub Pokja 4* sendiri menanggapi persoalan protes masyarakat Desa Hano, dikarenakan adanya provokasi yang datang dari pihak lain, yang pernah berinteraksi dengan masyarakat Desa Hano. Pada laporan kegiatan yang dituliskan oleh *Sub-Pokja 4* dipaparkan bahwa:

> *"Masyarakat Desa (Hano) ternyata mengenal REDD+ sebelum fasilitator masuk ke desa tersebut (terlepas benar atau tidaknya informasi yang diperoleh) dan tampaknya sejak awal sudah punya sikap untuk menolak REDD+. Ini ditunjukkan dengan adanya stiker yang beredar di desa tersebut (yang berisi) himbauan penolakan terhadap REDD+ yang terdapat di beberapa tempat di desa tersebut* (UN-REDD Programme Indonesia, 2012: 46)".

Gambar 1: Stiker yang disebarkan oleh Pokja Pantau REDD Sulawesi Tengah dan ini ditempelkan di dinding rumah Kepala Desa Hano

Sumber : Christy, 2003

Protes masyarakat Desa Hano selalu dibungkus dengan kesimpulan adanya informasi yang salah tentang REDD+ di Desa Hano, juga persoalan ketidaktahuan masyarakat Desa Hano perihal aspek hukum kawasan hutan. Di sisi lain, pihak kehutanan baik itu dari Dishut Sulteng maupun KPH DT, merasa protes masyarakat Desa Hano dan penolakan atas program-program kehutanan tidaklah dapat diterima. Pasalnya, adanya FPIC yang dilakukan KPH bersama-sama dengan Pokja REDD+ dianggap sebagai niatan baik dari KPH DT sendiri. Salah seorang anggota Dinas Kehutanan Provinsi, yang saat itu menjabat sebagai staf/anggota sekretariat Pokja REDD+ misalnya, memaparkan:

> *"FPIC itu di dunia internasional bukan juga barang baru. Dulunya dipakai pada dunia kedokteran. Kalau Anda misalnya di Amerika ya, kalau mau operasi kanker payudara, harus di kemoterapi. Jadi pada saat mau ikut kemoterapi itu, oleh dokter di kasih FPIC tadi. Dijelaskan bahwa ini, ini, efeknya ini dan ini, nanti dia pakai persetujuan. Kalau FPIC yang murni ya seperti itu. Tetapi kan the body belong to patient ya. Sementara kalau kita FPIC di hutan, hutan ini kan bukan miliknya itu (masyarakat sekitar hutan). Kenapa kok kita harus minta izin ke mereka? Tetapi kita ini kan sopan santun, kalau ini rumah kita, kemudian kita bangun*

di situ, kan pasti berisik, kita minta izin ke tetangganya. Itu kan rumah kita, tetapi kenapa kita minta izin tetangga? Karena nanti pasti ada dampaknya. Meski hutan itu bukan milik rakyat, hutan kan milik negara, bukan milik individu, karena undang-undang pertanahan kan kita itu terbatas. Dalam APL pun satu keluarga hanya boleh 2 ha. Jadi itu milik negara. Tetapi kenapa kok harus ada izin? Ya tujuannya untuk bolehlah kita melaksanakan itu, karena dampaknya kan ada di mereka."

Dari pemaparan tersebut, bagi saya kemudian, uji coba FPIC di Sulteng hanya dijadikan media penyebaran informasi dari KPH DT dan di kemudian hari untuk REDD+. Diterima atau tidak oleh masyarakat tidak membuat program dari KPH DT sendiri mundur. Hal ini juga ditegaskan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulteng:

"KPH salah satu instrumennya ada tata batas. Protes silahkan saja protes, tapi bukan berarti kita mundur donk. Proses pengukuhan hukum harus tetap jalan. Persoalan ada konflik, itu harus diselesaikan sendiri. Persoalan penentuan kawasan hutan itu harus berjalan berdasarkan keputusan menteri. Ini dibatasi juga untuk hak masyarakat. Batas ini bukan untuk membuat konflik dengan masyarakat, tetapi untuk memperjelas dia berada di mana. Ketika batas itu sudah ada, dia bisa lihat, ohh ternyata dia berada di kawasan. Skemanya kan tersedia juga. Anda tidak usah keluarlah, anda tidak usah gelisah dengan tata batas itu. Jangan kami biarkan (Anda) terjebak masuk dalam ranah yang melanggar hukum. Asas hukum juga harus ditaati. Jadi sekarang ada skema yang disiapkan KPH. KPH ditolak, biarkanlah KPH mempelajari isinya apa. Di dalam proses tata batas ini, ada sekian banyak catatan-catatan yang harus diperbaiki, perlu perbaikan. Ternyata di dalam batas ada rumah, ada kebun, ada kampung, nah ini yang harus diselesaikan. Siapkan skema yang tentu berdasarkan norma-norma yang ditetapkan. Kita tidak diberi kewenangan untuk tiba-tiba terus merubah.

Ini yang harus dipahami oleh teman-teman untuk di Dampelas, bahwa batas itu bukan sesuatu yang harus diperdebatkan. Justru dengan ada batas itu, Anda harus kita tangani seperti apa. Kami kan tidak katakan Anda harus keluar. Untuk memperjelas, Anda berada di mana. Ternyata Anda berada di dalam batas, Anda memiliki sertifikat nggak?"[4]

4. Wawancara dilakukan pada Juni 2012

2. Pengalaman Desa Hano atas Pemanfaatan Kawasan Hutan

> *"Tahun 1970-an ada pemerintah membuka lahan di Sitaru katanya, kalau lahan so dibuka, nanti masing-masing kami dapat tanah. Mau dikasih lampu-lampu juga. Tapi te pernah ada."*

Kalimat-kalimat tersebut diungkapkan oleh salah seorang warga Desa Hano pada pertemuan yang diadakan oleh Forum Perubahan Iklim (FPI)[5] pada pertengahan tahun 2012. Dalam pertemuan tersebut, FPI mengajak para peserta untuk membahas relasi masyarakat setempat dengan tanah wilayah mereka. Salah satu topik yang diperbincangkan adalah perihal kedatangan perusahaan dan pemerintah untuk mengambil kayu dari hutan mereka pada periode 70-an. Pasca datangnya perusahaan yang mendapat hak pengelolaan hutan untuk mengambil kayu-kayu keras di Desa Hano, wilayah ini mulai dibanjiri bibit cengkeh, yang pada dua dasawarsa kemudian menyusul bibit kakao. Banjir bibit ini dimanfaatkan oleh masyarakat Desa Hano sebagai tanaman komoditi, berdampingan dengan kelapa. Usia kakao tidak panjang. Ia mulai menyemarak di Sulteng pada tahun 1990, meningkat pesat pada tahun 2000.[6] Namun, sejak satu dekade terakhir penyakit menyerang tanaman ini di Desa Hano, menyebabkan gagal panen yang berulang di desa ini. Saat ini, hampir semua masyarakat Desa Hano tidak lagi mengolah lahan kakaonya.

3. Timber Boom

Keberadaan Undang-Undang Pokok Kehutanan Indonesia tahun 1967, meletakkan hutan-hutan di luar Pulau Jawa (yang luasnya 75 % dari keseluruhan daratan Indonesia) di bawah kepengaturan Dirjen Kehutanan di Jakarta. Dengan penetapan undang-undang tersebut, dalam satu malam, Kementerian Kehutanan memiliki kawasan hutan seluas 146 juta ha. Terpusatnya kendali pengaturan hutan seluruh Indonesia di tangan Kementerian Kehutanan juga berarti melepaskan kemungkinan pengklaiman atas hutan oleh pejabat-pejabat provinsi. UU Pokok Kehutanan juga diikuti dengan keluarnya PP No. 21 Tahun 1970, yang mengkomersialisasikan hutan Indonesia lewat pemberian konsensi Hak Pengelolaan Hutan (HPH). Dengan adanya HPH, artinya juga Kementerian Kehutanan dapat memberikan kuasa

---

5. Forum Perubahan Iklim merupakan agenda kerja dari sekumpulan NGO di Sulteng yang tidak tergabung dengan Pokja Pantau (lihat Christy 2013). Tujuan mendasar dari agenda kerja ini adalah untuk mengajak masyarakat sekitar hutan untuk melakukan pemetaan lahan berdasarkan aspek-aspek kultural mereka.
6. Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2009.

penggunaan hutan kepada para pebisnis kayu untuk mengeksploitasi areal hutan. (Ross, 2004: 168; Barr dkk, 2006: 23).

Sulawesi Tengah juga ikut larut dalam keriuhan jual-beli kayu hutan. Mengingat, bahwa hutan-hutan di provinsi ini menyimpan kayu berharga yakni Eboni (*Diospyros Celebica*) atau juga disebut sebagai kayu hitam. Di Kabupaten Donggala sendiri, sampai dengan tahun 1978, setidaknya ada 60 perusahaan yang diberikan kuasa untuk mengambil kayu dari bentangan hutan di sepanjang semenanjung Sulawesi ke arah utara.[7]

Dari ke-60 perusahaan yang memegang konsesi di Donggala tersebut, 49 di antaranya terpaksa berkonflik. Pasalnya, pada bulan Agustus 1978, Dirjen Kehutanan memberikan HPH kepada PT Sakura Abadi Timber Corp (SATC). Areal seluas 195.000 hektar diberikan kepada PT SATC, menguasai hampir sepanjang "leher" semenanjung Sulawesi, membentang dari pantai timur ke pantai barat. Padahal, di dalam luasan areal tersebut telah ada 49 perusahaan lainnya yang lebih dulu menebangi pohon, yang juga mendapat izin dari Kementerian Kehutanan. Namun, yang menarik dari PT SATC adalah adanya surat dari Dirjen Kehutanan bertanggal 2 Mei 1978 yang ditujukan kepada Kepala Dinas Kehutanan Sulawesi Tengah. Surat tersebut berisi pernyataan bahwa "*stok kayu di areal itu harus diserahkan kepada PT SATC*". Pun kayu yang harus diserahkan bukan sekadar jumlah kayu yang mereka tebang pasca keluarnya surat, namun semua stok kayu yang ada di lahan tersebut.[8]

Masuknya orang-orang "baru" ke dalam hutan-hutan yang juga dimukimi oleh penduduk Sulawesi Tengah tentu menimbulkan kekagetan bagi mereka. Terutama melihat kenyataan bahwa orang-orang tersebut datang untuk menebang pohon dan membawanya keluar dari hutan. Bahkan, pada pengoperasiannya, PT SATC mengangkut kayu dari hutan dengan menggunakan helikopter. Hal yang sama juga dilakukan oleh PT Iradat Puri pada periode 1980-an. Meski secara umum kayu-kayu keras merupakan komoditi yang dicari dari setiap pemegang HPH, namun eboni merupakan "kayu emas" dibandingkan semua kayu yang ada. Kayu eboni, yang pada saatitu masih banyak berusia ratusan tahun, ditebang, untuk kemudian diekspor dalam bentuk log ke luar negeri.[9]

Demam kayu keras turut menyentuh Desa Hano. Pencarian kayu-kayu keras yang dijadikan komoditi ekspor, dalam rangka memenuhi "kebutuhan" pasar dunia sangat masif di wilayah Kabupaten Donggala,

---

7. Kompas, 26 Oktober 1978
8. Kompas, 9 November 1978
9. www.fwi.or.id/publikasi/Perdagangan_ebony.pdf

termasuk di Desa Hano sendiri. Cerita mengenai datangnya orang perusahaan dan pemerintah ini terekam dalam ingatan beberapa orang, ataupun didapat dari cerita orang tuanya. "*Ada tawaran dari pemerintah dengan musyawarah terkait dengan pengelolaan kayu,"* timpal peserta diskusi lainnya. "*Kayu diambil, jalan dibuatkan, tanah boleh diolah masyarakat. Tapi selesai di situ. Tidak dikasih tanahnya,"* lanjutnya.

Menurut beberapa peserta diskusi bersama FPI, pada periode 70-an pemerintah dan orang perusahaan datang ke Desa Hano, meminta hutan di Gunung Sitaru untuk dikelola perusahaan. Konon, pada saat tawar-menawar antara perusahaan dengan masyarakat Hano, masyarakat dijanjikan bahwa lahan yang sudah dibuka akan disertifikasi atas nama masyarakat yang membantu. Seorang peserta lain menambahkan:

> *"Tetapi setelah kayu terjual, kami hanya ditinggalkan tanah, tidak ada lagi berita sertifikat itu terdengar sampai sekarang. Kami tahu itu sertifikatnya sudah ada di Donggala, tetapi tidak pernah di bawa ke sini. Kami masih menunggu nama-nama siapa di dalamnya,"*

Di lain waktu, Pak Ibram, Kepala Desa Hano bercerita, bahwa di periode 70-80-an, ada perusahaan Jepang yang datang untuk "*baambil eboni dari kami punya tanah".* Ketika ditanyakan kembali nama perusahaan tersebut, Pak Ibram sendiri sudah lupa dengan nama perusahaannya. Namun, jika melihat konsesi yang diberikan Kementerian Kehutanan untuk wilayah tersebut, ada dua kemungkinan perusahaan yang salah satunya terekam dalam ingatan Pak Ibram, yakni PT SATC dan PT Iradat Puri.

Pemberian hak atas lahan-lahan di atas hutan Desa Hano, tidak sekadar memberikan hak atas tanah, tetapi juga membatasi akses masyarakat terhadap sumber ekonomi di atas tanah tersebut. Peluso, dalam kajian tentang masyarakat hutan di Indonesia, menyatakan bahwa kawasan hutan di Indonesia adalah *political forest.* Di mana kawasan hutan terlahir melalui serangkaian aturan hukum - bukan fakta empiris - dan menjadi properti negara. Sebagai properti negara, maka kawasan hutan menjadi satuan teritori yang dikontrol sedemikian rupa, baik melalui undang-undang, patok, penempatan aparatus, maupun surat penggunaan hak.

Pada praktiknya di Indonesia, kelahiran Undang-Undang Pokok Kehutanan, menjadikan hutan sebagai teritori khusus dan diklaim sebagai properti negara. Pembentukan teritori ini kemudian digunakan untuk memetakan mana saja hutan-hutan yang dapat "dijual" dan dapat "dilindungi". Tentu saja dengan mengacuhkan kenyataan bahwa di sekitar hutan yang dipetakan tersebut, hidup kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki relasi kultural

dengan tanahnya. Dijadikannya hutan sebagai properti, sekaligus menggariskan batas siapa yang boleh mengakses dan siapa yang tidak boleh mengakses sumber daya di dalamnya.

> *We define access as the ability to benefit from things-including material objects, persons, institutions, and symbols. By focusing on ability, rather than rights as in property theory, this formulation brings attention to a wider range of social relationships that can constrain or enable people to benefit from resources without focusing on property relations alone* (Peluso, 2003).

Masuknya "orang perusahaan" dan "pemerintah" ke Desa Hano, dan pemberian hak atas kelola hutan pada mereka, tidak membatasi orang-orang Desa Hano untuk melewati ataupun datang ke wilayah tersebut. Namun, akan sangat berbeda ceritanya, jika ini dikaitkan dengan akses terhadap kayu yang ada di hutan. Kayu di wilayah HPH menjadi hak milik perusahaan yang memegang konsesi. Ketika ada masyarakat yang berusaha mengambil kayu dari wilayah hutan "milik" HPH tertentu, maka akan dikriminalkan karena dianggap pencuri kayu.

4. Gelombang Tanaman Kebun

Pengambilan eboni menimbulkan adanya lahan-lahan kosong bekas penebangan di wilayah Desa Hano. Bersamaan dengan adanya lahan kosong tersebut, Pemerintah Orde Baru membagikan bibit cengkeh dengan dalih untuk mewujudkan swasembada cengkeh (dan meskipun harus diakui bahwa jumlah impor cengkeh Indonesia pada periode tersebut sangat tinggi), pemerintah membagikan bibit cengkeh. Bibit cengkeh menjadi hal baru bagi masyarakat Desa Hano, yang sebelumnya terbiasa dengan pemenuhan ekonomi dari berladang. Namun, tingginya harga cengkeh dan iming-iming kelimpahan uang menjadi daya tarik sendiri bagi mereka.

Pertanyaannya kemudian, di mana cengkeh-cengkeh ini harus ditanam? Di hari lain, dalam perjalanan menuju kebun Pak Ibram yang terletak di Mata Sabang, ia bercerita bahwa kebun-kebun cengkeh yang kami lewati, dulunya hutan. "*Dulu banyak eboninya di sini, baru ditebang sama perusahaan Jepang, baru ini tanah jadi kosong, kita pakai sudah untuk bakebun*," papar Pak Ibram. Meskipun tanpa sertifikat, datangnya bibit cengkeh membuat masyarakat Hano berinisiatif untuk menggunakan lahan-lahan kosong menjadi kebun cengkeh, tentu diiringi harapan memperbaiki kesejahteraan. Penggunaan lahan kosong untuk berkebun cengkeh ini, tidak bisa dianggap sebagai kesalahan. Toh, dalam perspektif masyarakat Hano, lahan-lahan

hutan tempat di mana eboni tersebut diambil, merupakan lahan milik mereka sedari dulu. Sebuah legitimasi yang digunakan untuk memanfaatkan lahan.

Persoalannya, perubahan basis produksi dari berladang menjadi bertanam cengkeh ini menimbulkan ketergantungan masyarakat Hano terhadap pasar. Bagi saya, ketergantungan tersebut dapat terlihat dalam empat hal. *Pertama,* untuk mendapatkan bibit cengkeh, masyarakat setempat harus menunggu bantuan pemberian bibit dari pemerintah, ataupun membeli bibit sendiri. *Kedua,* untuk merawat tanaman cengkeh, mereka harus mendapatkan pupuk dan pestisida, di mana keduanya juga harus menunggu bantuan pemerintah ataupun membelinya di pasar. *Ketiga,* ketika cengkeh mulai berbuah dan dapat dipanen, masyarakat harus menjualnya ke *tokeh*, yang mematok harga sesuai dengan naik-turunnya harga di pasaran luar Desa Hano. *Keempat,* setelah mendapatkan uang dari hasil penjualan cengkeh, mereka harus membeli kebutuhan pokok (mengingat mereka tidak lagi berladang). Dan, lagi-lagi harga kebutuhan pokok pun masih bergantung pada permainan pasar.

Ketergantungan atas pasar ini terus berlanjut, pada saat Desa Hano juga turut diperkenalkan pada tanaman kakao. Kakao diperkenalkan oleh pemerintah melalui program pengenalan komoditas baru di tahun 1990-an (Li, 2012). Pada tahun itu, areal yang diubah menjadi kebun kakao hanya sekitar 15.169 hektar. Tepat satu dasawarsa berikutnya, luasan ini meningkat sebesar 450% menjadi 83.462 hektar. Kabupaten Donggala sendiri menjadi salah satu sentra produksi kakao di Sulteng, dengan luasan areal sebesar 42.545 hektar pada tahun 2001, dan pada tahun 2002 menjadi 41.695 hektar. Pada tahun 2002 juga perkembangan produksi kakao di Sulteng tidak menunjukkan perubahan yang cukup berarti.[10]

5. Patok KPH DT: Pengalaman Batas Kawasan Hutan Bagi Masyarakat Desa Hano

Pada tahun 2004, Kemenhut RI mulai membagi-bagi kawasan hutan di Indonesia dalam wilayah-wilayah KPH. Pembagian ini didasarkan pada PP No. 44 Tahun 2004, Pasal 28 Ayat (2). Peraturan ini merujuk pada UU No. 41 tahun 1999, yang mengatur setiap upaya pemanfaatan hutan yang berprinsip pada kelestarian dalam rangka menjamin keberadaan hutan lestari.[11]

Salah satu KPH yang dibentuk oleh Kementerian Kehutanan RI adalah KPH Model Dampelas-Tinombo (KPH DT). Disebut sebagai KPH Model,

10. Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2009.
11. Tim Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Kehutanan: 2011.

karena KPH DT merupakan KPH yang pertama di Sulteng yang berencana melakukan pengelolaan tingkat tapak, dan diharapkan dapat menjadi model untuk pembentukkan KPH-KPH berikutnya di Sulteng. KPH DT secara resmi dibentuk berdasarkan SK. 792/menhut-II/2009, pada tanggal 7 Desember 2009. Dalam surat keputusan tersebut, dinyatakan bahwa wilayah KPH DT mencakup kawasan hutan seluas 100.913 ha, yang terdiri dari kawasan hutan di daerah Dampelas (Kabupaten Donggala) dan Tinombo (Kabupaten Parigi Moutong). Berhubung luasan wilayah KPH DT mencakup dua kabupaten di Sulteng, maka pengelolaan KPH DT berada di bawah Dinas Kehutanan Provinsi Sulteng.

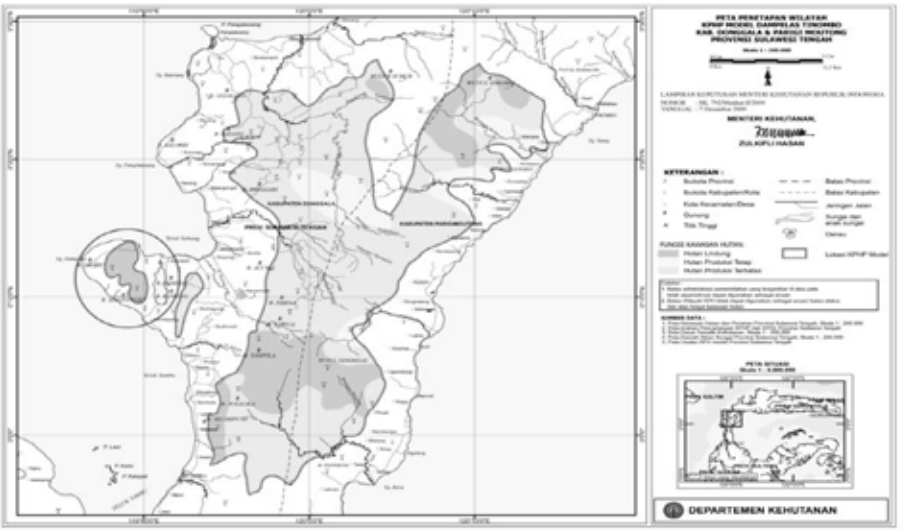
Sebagai lembaga model, KPH DT dibentuk untuk memprogramkan rehabilitasi lahan dan meningkatkan perekonomian masyarakat yang berada di sekitar kawasan hutan yang dikelolanya.[12] Untuk dapat mempraktikkan kedua program tersebut, kawasan KPH DT dibagi ke dalam tiga peruntukan: 21.017 ha untuk Hutan Lindung, 10.244 ha untuk Hutan Produksi dan 69.651 ha untuk Hutan Produksi Terbatas (HPT). Untuk wilayah hutan produksi sendiri, KPH DT merencanakan untuk memanfaatkan kawasan hutan untuk peluang investasi dengan mengembangkan perkebunan karet dan jabon. Pemilihan kebun karet ini dibayangkan sebagai solusi atas konflik kawasan hutan di wilayah Dampelas-Tinombo.[13] Adapun konflik lahan yang dimaksud terkait dengan lahan *garapan* masyarakat yang selama ini telah meluas hingga ke bagian wilayah bekas pengusahaan hutan oleh pemegang HPH (IUPHHK-HA).

Sebagai upaya meningkatkan perekonomian masyarakat dan merehabilitasi tanah tersebut, KPH DT juga dijadikan sebagai sarana mempersiapkan Sulteng untuk implementasi REDD+.[14] Untuk mewujudkan hal tersebut, maka kegiatan pengelolaan kawasan hutan yang dilakukan oleh KPH DT ditujukan untuk memastikan pemanfaatan dan penggunaan sumber daya hutan dilakukan secara terencana berdasarkan data dan informasi yang relevan, akurat dan obyektif, serta terintegrasi dengan tata tuang dan kebijakan-kebijakan pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota. Inventarisasi hutan sebagai salah satu komponen penting dalam kegiatan tata hutan mengandung arti pembangkitan informasi. Hal ini perlu dilakukan sehingga salah satu keuntungan yang bisa diperoleh adalah: “Ketersediaan data dan informasi sumber daya hutan yang akurat, serta dilengkapi dengan sistem

12. Brosur Program KPH Dampelas-Tinombo.
13. http://www.kph.dephut.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=156:profil-kphp-model-dampelas-tinombo&catid=146:sulawesi-tengah&Itemid=372
14. Brosur Program KPH Dampelas-Tinombo.

monitoring dan evaluasi kinerja seluruh usaha yang ada akan memudahkan penerapan kriteria *Measureable, Reportable, Verifiable* (MRV) dalam implementasi REDD+".[15]

Gambar 2: Areal KPH Dampelas Tinombo



Keterangan: Bagian yang dilingkari merupakan wilayah Desa Hano
Sumber : Peta Pelestarian Wilayah KPHP Model Dampelas Tinombo

Untuk dapat mengimplementasikan perencanaan tersebut, maka yang pertama kali dilakukan oleh KPH DT adalah menetapkan tata batas, dengan memasang patok-patok yang dianggap sebagai wilayah KPH DT berdasarkan apa yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Pada akhir 2011, perintisan tapal batas kawasan hutan KPH DT sampai ke wilayah Desa Hano. Mereka terlebih dulu menemui Camat Damsol untuk meminta izin, juga kepada Kades Hano. Izin diberikan oleh kedua pihak tersebut. Hanya saja, menurut penuturan Kades Hano, tim KPH DT ini hanya menginformasikan bahwa mereka hendak melakukan inventarisasi potensi hutan, tanpa pernah menyatakan akan melakukan pengukuran dan pematokan kawasan.

Selain meminta izin, mereka juga meminta kepada Kades Hano untuk mencarikan orang-orang Desa Hano yang dapat dipekerjakan sebagai penunjuk jalan. Dari permintaan inilah, Namin, warga Desa Hano, terlibat dalam kerja tata batas KPH DT.

15. Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi. (2011:64)

> *"Tahun 2011 itu orang Kehutanan datang ke sini, mereka bilang mau ukur tanah saja. Tapi setelah kami antar masuk ke dalam, mereka ada pasang patok-patok. Setiap 100 m ditanami patok kayu tapi ada juga yang dari semen." (Namin, 7 Juni 2012).*

Menurut Kades Hano, pada saat kedatangan tim dari KPH DT, ia menghubungi Kepala Dusun 5 (Kadus 5) dan menugaskannya untuk menemani tim KPH DT. Kadus 5 yang pada saat dihubungi tengah bersiap-siap mau melakukan perjalanan ke Kota Palu, menerima tim KPH DT yang berjumlah empat orang di rumahnya sekaligus mengizinkan mereka menginap di rumahnya. Dalam pertemuan KPH DT dan Kadus 5, lagi-lagi KPH DT menyampaikan hal yang sama mengenai tujuan mereka ke wilayah Desa Hano. Juga, mereka meminta sepuluh orang laki-laki yang dapat diajak untuk jadi penunjuk jalan. Tergesa akan rencananya ke Kota Palu, Kadus 5 pun memanggil Hatim, salah seorang warganya, untuk menemani pihak KPH DT dan mencarikan sembilan orang lainnya untuk bersama-sama menjadi penunjuk arah.

Menurut Hatim, kedatangan pertama ini selain sebagai upaya perintisan, juga untuk menandai titik-titik mana saja yang akan menjadi batas kawasan. Pekerjaan perintisan ini dilakukan selama tiga hari untuk kemudian dilanjutkan beberapa minggu sesudahnya. Kali kedua tim KPH DT datang ke Desa Hano, mereka terdiri dari enam orang, yang kembali dibantu oleh 10 orang warga Desa Hano untuk menelusuri kembali rute yang sudah dirintis di kedatangan pertama. Namun, kedatangan kali ini tidak sekadar menelusuri ulang, tetapi juga untuk menanamkan pal batas di titik-titik lokasi yang telah ditandai sebelumnya. Di saat inilah Hatim dan kawan-kawan terkaget-kaget, melihat pada titik-titik tertentu tim KPH DT menancapkan patok kayu di kebun milik warga Desa Hano.

Ada dua jenis patok (pal batas) yang dibuat oleh tim KPH DT, yakni patok yang terbuat dari kayu dan patok yang terbuat dari semen. Menurut paparan Hatim, setidaknya 67 patok dari kayu yang ditanam mengelilingi bagian barat Desa Hano. Patok-patok ini ditanam dengan batas sebelah selatan Dusun 5, bagian barat hampir berbatasan dengan danau Hano, di bagian utara hingga mencapai bibir pantai yang menghadap ke Teluk Sabang, dan di bagian timur melingkupi bagian Bukit Sitaru. Selain patok dari material kayu, KPH DT juga memasang patok batas kehutanan yang tersebut dari semen. Menurut Hatim, setidaknya ada empat patok semen yang dia ketahui, yaitu di Ogomen, Simoning, Rara, dan Adaong.

Patok kawasan hutan dengan cepat dialami sebagian masyarakat Desa Hano. Burhan misalnya, warga Desa Hano dari Dusun Tiga ini menemukan

bahwa kebun cengkeh dan bekas kebun coklatnya telah dipatok oleh orang-orang Dinas Kehutanan. Merasa tidak terima, ia pun bertanya ke Kades perihal patok-patok yang tiba-tiba ada di kebunnya namun tidak mendapat jawaban yang memuaskan: kebun Burhan mau diganti dengan karet! Ketika ditanyakan oleh Burhan siapa yang akan memegang kepemilikan kebun karet tersebut, Kades hanya menjawab bahwa karet tersebut tidak boleh disertifikasi oleh siapapun.

Murda juga mengalami hal yang sama dengan Burhan, *"Mereka itu bahkan bermalam di para-para kebun saya, mereka pakai air saya, baru mereka patok lagi kebun saya,"* cerita Murda. Reaksi yang sama juga dilakukan oleh Murda, bergegas menemui Kades, dan bertanya perihal patok tersebut. Menurut Murda, Kades hanya menjawab bahwa cengkeh tersebut sudah menjadi cengkeh hutan, sehingga pantas untuk dipatok sebagai hutan. Tamin, juga memiliki cerita yang tidak jauh berbeda dengan Burhan dan Murda. Pada satu pagi, ketika tengah *memaras* kebun (membersihkan kebun dari rumput liar) ia melihat patok KPH DT yang tertanam di dekat kebunnya. Ia kebingungan. Menurutnya kalau patok tersebut dianggap sabagai batas hutan negara, ke arah mana batas tersebut akan ditarik dan apakah status areal kebunnya juga dianggap sebagai areal hutan negara?

Upaya untuk mendapatkan kejelasan mengenai kehadiran patok-patok tersebut dari Kades Hano tidak berbuah penjelasan yang memuaskan bagi pemilik kebun. Beberapa dari mereka merasa bahwa kepala desa memiliki maksud-maksud tertentu dan mendapat keuntungan dari patok-patok tersebut. Mereka pun melapor ke Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hasil rembug dari BPD menyepakati bahwa mereka akan melapor langsung ke kantor Bupati Donggala, sehingga beberapa orang pun diutus untuk menghadap ke sana. Sayangnya laporan kepada Bupati Donggala pun tidak mendapat hasil yang memuaskan. Para utusan pulang dengan tangan kosong, tanpa ada penyelesaian tentang kebun mereka yang dipatok.

Di lain waktu, Kades Hano bercerita kepada saya, bahwa dirinya sebenarnya tidak pernah tahu bahwa pihak KPH DT datang untuk mematok kebun mereka menjadi Kawasan Hutan. Menurutnya, mereka hanya meminta izin untuk melakukan pengukuran lahan, bukan untuk membuat batas lahan. Hal yang sama juga dikatakan oleh Camat Dampelas, menurutnya pihak kehutanan tidak pernah meminta izin untuk membuat batas kehutanan, hanya untuk mengukur saja.

Pengukuran sendiri, sebenarnya juga menggambarkan aktivitas KPH DT yang ingin mengetahui sekaligus menyamakan wilayah KPH DT yang

tergambarkan di peta dengan kondisi di lapangan. Peta, merujuk pada gagasan Winhicakul (1994), bukanlah *model of* melainkan *model for.* Sehingga, peta merupakan kerangka model yang digunakan untuk luasan wilayah tertentu, yang ditetapkan secara normatif oleh menteri. Untuk membentuk kondisi nyata di lapangan, gambar dari peta harus dituangkan ke dalam bentuk empirik di lokasi KPH DT. Oleh karena itu, pengukuran diperlukan untuk "menggariskan" kondisi lapangan dengan patok agar sesuai dengan peta. Sehingga, patok merupakan materi fisik yang membuat masyarakat sekitar hutan dapat mengalami (atau menyadari) keberadaan kawasan hutan yang secara hukum berada di bawah kuasa KPH DT.

6. Petani, Kebun dan Tanaman Komoditi

Kehidupan Desa Hano hari ini bergantung pada dua komoditi utama, yakni kopra dan cengkeh. Keduanya merupakan barang-barang yang diproduksi melalui perkebunan dan dijual kepada *tokeh*[16] desa, yang untuk selanjutnya akan berperan sebagai distributor kepada pasar yang lebih luas. Sebelumnya, Kakao juga menjadi salah satu komoditi yang memiliki peranan besar dalam perekonomian Desa Hano. Namun, kemunculan penyakit pada kakao selama satu dekade belakangan ini, membuat tanaman ini tidak lagi produktif membuat banyak petani di Desa Hano mulai meninggalkannya.

Berdasarkan Monografi Desa Hano, luas lahan desa yang ditanami pohon kelapa adalah 1250 ha, luas lahan ini mencakup sekitar 72% dari seluruh lahan yang digunakan untuk bercocok tanam. Hal ini menunjukkan bahwa tanaman kelapa memiliki peran besar dalam kehidupan ekonomi masyarakat Hano. Meskipun tidak semuanya memiliki lahan kelapa, namun untuk memproses buah kelapa menjadi kopra yang layak untuk dijual, membutuhkan tenaga kerja dan waktu yang panjang. Kelapa biasanya dipanen setiap tiga bulan sekali, dengan sembilan tahapan kerja yang harus dilakukan, agar kelapa dapat menghasilkan uang, yakni: 1) Memetik buah kelapa, 2) Mengumpulkan buah kelapa dan mengantar ke *para-para*, 3) Mengupas kelapa, 4) Membelah kelapa, 5) Mengasapi bagian dalam kelapa (*tapa*), 6) Mengeluarkan buah kelapa yang telah kering dari tempurung, 7) Mencincang kopra - buah kelapa kering, 8) Memasukkannya ke dalam karung dan 9) Menjualnya kepada tengkulak. Untuk pekerjaan yang pertama biasanya membutuhkan tenaga

16. Tokeh memiliki peran besar dalam sistem produksi di Desa Hano. Karena kepada para tokeh inilah petani Desa Hano menjual hasil kebunnya sekaligus mendapat pinjaman uang. Syarat meminjam biasanya dengan perjanjian bahwa ketika kebun yang mereka miliki panen, maka hasil panen harus di jual ke tempat petani tersebut meminjam uang (lebih lanjut lihat Christy: 2013).

kerja ahli, yakni tukang panjat yang tidak semua warga Desa Hano dapat melakukannya. Upah tukang panjat ini bergantung pada harga kopra di masa panen. Pada waktu saya berada di lapangan, upah pemanjat berkisar Rp. 2.500,- per pohon. Untuk pekerjaan kedua, biasanya bisa dilakukan oleh pemanjat ataupun menggunakan tenaga kerja lainnya. Upah untuk pekerjaan ini biasanya dihitung per 1000 buah kelapa yang di antar sampai ke *para-para*, yakni Rp. 10.000,-. Untuk pekerjaan mengupasi kelapa, tenaga kerja akan diberikan upah sebesar Rp. 70.000,- per 1000 buah kelapa. Pada pekerjaan ke 4 hingga ke 8, biasanya akan dibayar secara borongan, dengan harga Rp. 150.000,- per 1000 buah kelapa. Sementara untuk pekerjaan ke-9 akan dilakukan sendiri oleh pemilik kebun.

Mappiratu (2009) mencatat, rata-rata untuk menghasilkan satu ton kopra diperlukan 4500 buah kelapa, meskipun rendemen kopra sangat bergantung pada lokasi, tingkat ketuaan kelapa, dan besar buah. Jika merujuk pada arus kerja kelapa hingga memproduksi kopra yang bernilai jual, setidaknya dalam satu kebun membutuhkan 2 - 4 pekerja. Jumlah ini menjadi sangat bergantung pada tenaga kerja domestik (dalam rumah) yang dimiliki tiap-tiap keluarga dan luasnya kebun kelapa itu sendiri. Pekerja pemetik kelapa menjadi keahlian khusus, karena kelapa tidak boleh terlambat dipetik. Jika sudah terlalu tua, maka akan mempengaruhi kualitas kopra. Sementara itu, pengumpul, pengupas, dan pekerjaan-pekerjaan lainnya, dapat dilakukan antara 1 - 3 orang.

Tabel 1. Upah Kerja Kelapa per ton kopra (4500 buah kelapa=225 pohon kelapa)

No	Kerja Kelapa	Upah Kerja	
		Upah per unit	Total
1	Petik	Rp. 2.500/pohon	Rp. 562.500
2	Kumpul dan antar ke para-para	Rp. 70.000/1000 buah	Rp. 315.000
3	Kupas	Rp. 70.000/1000 buah	Rp. 315.000
4	Belah, tapa, mengeluarkan buah dari tempurung, mencincang, memasukkan ke dalam karung.	Rp. 150.000/1000 buah	Rp. 675.000
		Total Upah	**Rp. 1.867.500**

Luasnya kebun kelapa di Desa Hano, dengan sistem kerja yang melibatkan masyarakat Desa Hano untuk bekerja, membuat produksi tanaman ini menjadi penting. Pada setiap satu ton kopra yang dijual dihargai kurang lebih Rp. 3.313.000,-. Dari uang penjualan tersebut, hampir 60% dihabiskan untuk membayar tenaga kerja (lihat Tabel 1). Empat puluh persen sisanya, yang dimiliki oleh pemilik kebun, masih harus dikurangi dengan biaya peralatan

panen (seperti tangga, gerobak, alat kupas dan sebagainya), namun biaya tersebut tidak dikeluarkan dalam setiap panen. Saat ini harga kopra tidak dapat dikatakan tinggi, namun stabilnya kebutuhan pasar akan kopra, membuat setiap hasil panen dari tanaman kelapa ini dapat terus terjual.

Periode memanen kelapa yang terjadi setiap tiga bulan, membuat uang hasil penjualan kopra digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. "Karena sekarang lumbung beras Hano sudah pindah ke pasar," ucap Kamra ketika ditanya mengenai penggunaan uang dari penjualan kopra. Memang, sejak pindah dari petani ladang menjadi petani kelapa, salah satu konsekuensinya adalah, petani Hano tidak bisa mengusahakan makanan pokoknya sendiri. Kelapa harus terus menghasilkan sehingga petani Hano mendapat cukup uang untuk membeli beras, yang dihasilkan oleh petani-petani transmigran dari Jawa dan Bali, yang tinggal di desa lain di Kecamatan Dampelas.

Jika uang yang didapat dari hasil penjualan kopra digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, maka lain halnya dengan cengkeh. Hasil penjualan cengkeh biasanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan sekunder, semisal untuk kebutuhan pendidikan anak, naik haji, ataupun membeli kendaraan. Uang hasil panen cengkeh tidak hanya dinikmati oleh pemilik kebun saja. Namun, pelibatan tenaga kerja dalam sistem memanen membuat mekarnya bunga cengkeh menjadi hal yang paling ditunggu-tunggu oleh masyarakat Desa Hano.

Enam minggu terakhir dari periode penelitian saya, Desa Hano tengah dilanda demam panen cengkeh. Sama seperti memanen kelapa, memanen cengkeh juga tidak hanya melibatkan pemilik kebun, namun juga tenaga kerja yang cukup banyak. Setidaknya ada tiga tahapan yang diperlukan untuk memetik cengkeh hingga menjualnya ke tengkulak, yakni: petik, *cudek*, dan jemur.

Upah petik cengkeh dibayar berdasarkan per liter cengkeh basah tanpa tangkai yang dipetiknya. Pemetik cengkeh mendapat upah antara Rp. 4000 - 5000 per liter bergantung pada naik turunnya harga cengkeh di pasaran. Setiap pemetik cengkeh yang sudah berpengalaman, biasanya dapat menghasilkan kurang lebih 25 - 30 liter per harinya. Dengan upah yang ditawarkan, pemetik cengkeh juga masih harus menanggung konsumsinya selama bekerja. Pun begitu juga risiko pekerjaan, harus ditanggung sendiri oleh pemetik cengkeh. Risiko pekerjaan yang saya maksud di sini adalah, kondisi semisal pemetik terjatuh dari pohon.

Cengkeh yang sudah dipetik akan dikumpulkan untuk di*cudek:* memisahkan bunga cengkeh dari tangkainya. Para pen*cudek* biasanya anak-

anak atau perempuan dewasa, meski terkadang ada juga laki-laki yang turut men*cudek,* dan mereka diberikan upah Rp. 500 per liter dari cengkeh yang telah di*cudek*. Setelah di*cudek*, cengkeh harus dijemur dulu sebelum bisa dijual ke *tokeh.* Meskipun, *tokeh* sendiri mau menerima cengkeh yang masih basah, namun biasanya penduduk Desa Hano memilih untuk mengeringkannya dulu, karena cengkeh basah akan dihargai lebih murah daripada cengkeh kering. Pekerjaan menjemur cengkeh biasanya dilakukan oleh perempuan, mengingat pada masa-masa panen cengkeh, laki-laki akan lebih sering di kebun untuk memetik cengkeh, atau setidaknya mengawasi pekerja petik cengkeh.

Jika matahari terik seperti yang diharapkan, maka cengkeh akan benar-benar kering setelah dijemur selama tiga hari. Setelah itu, cengkeh dimasukkan ke dalam karung untuk kemudian dijual ke *tokeh.* Menurut Kamra, dari hasil penjualan cengkeh selama satu bulan awal dari panen raya tersebut membuat peredaran uang di Hano mencapai hampir Rp. 2 milyar, padahal panen cengkeh belum selesai. Beberapa kebun bahkan diperkirakan baru akan bisa dipanen pada bulan Agustus 2012. Dalam satu kali masa panen, harga cengkeh bisa berubah-ubah. Setidaknya, pada pertengahan 2012 tersebut, harga jual cengkeh ke tengkulak sudah berubah sebanyak empat kali, yakni: Rp. 100.000, Rp. 90.000, Rp. 88.000 dan Rp. 87.000 untuk setiap kilogram cengkeh kering. Pada awal-awal musim panen cengkeh, di mana *supply* cengkeh belum terlalu banyak, harga akan relatif tinggi. Sementara, ketika sudah mulai memasuki masa panen raya, di mana sebagian besar pemilik kebun akan memetik cengkehnya, pada saat itu pula harga akan terus menurun.

Di Desa Hano, pohon cengkeh usia dewasa (setelah 5 tahun) dapat menghasilkan cengkeh basah sebanyak 20 - 40 kilogram per pohonnya. Dua puluh kilogram cengkeh basah setara dengan 50 liter cengkeh basah, yang ketika dikeringkan, akan menghasilkan 10 kg cengkeh kering. Sehingga, dari satu pohon produktif akan memberikan keuntungan pemiliknya sebesar Rp. 620.000,- (lihat Tabel 2). Tentu saja ada variasi hasil cengkeh dari tiap pohonnya, bergantung pada ketinggian tanah dan jarak pohon. “Kalau mau dapat buah yang banyak, maksimal jarak antar pohon harus mencapai sembilan meter,” ujar Kamra. Jika dikalkulasi dengan luas lahan, maka setiap satu hektar pohon cengkeh dapat menghasilkan perputaran uang lebih dari 100 juta (lihat tabel 3).

Tabel 2: Biaya Produksi dan Keuntungan terendah dari Cengkeh Per pohon Produktif.

1 pohon	Per Satuan	Total
Harga Jual	Rp. 87.000/kg	Rp.870.000
Upah petik	Rp. 4500/liter	Rp. 225.000
Upah *cudek*	Rp. 500/liter	Rp. 25.000
Keuntungan pemilik kebun cengkeh		Rp. 620.000

Tabel 3: Biaya Produksi dan Keuntungan dari Cengkeh Per hektar pohon Cengkeh.

	Per Satuan	Total
Hasil penjualan (a)	Rp. 87.000/kg kering	Rp. 105.270.000
Biaya Panen		
Upah Petik	Rp. 4500/liter basah	Rp. 27.225.000
Upah *Cudek*	Rp. 500/liter basah	Rp. 3.025.000
Biaya pembuatan tangga	Rp. 250.000/tangga	Rp. 2.000.000
Total Biaya Panen (b)		Rp. 32.250.000
Keuntungan Pemilik (a-b)		Rp. 73.020.000

7. Rasionalitas Para Penolak

Sejarah panjang intervensi negara terhadap pengelolaan lahan di Desa Hano memberikan beberapa implikasi: pertama, adanya sosial eksklusi dalam dua aspek: eksklusi yang dilakukan oleh negara terhadap warganya sendiri dan eksklusi yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Kedua, adanya proses pembentukan diferensiasi sosial pada masyarakat Desa Hano.

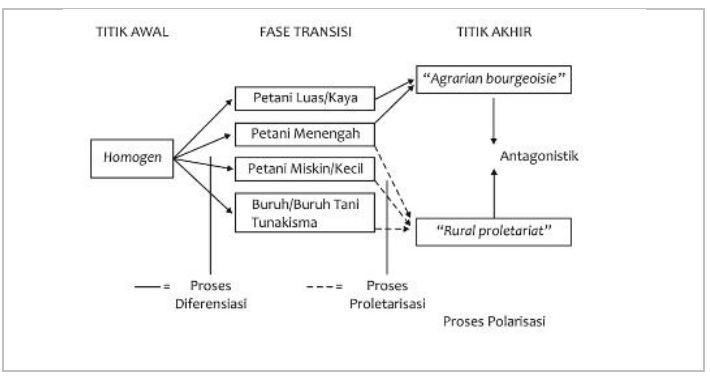
Menyitir Hall dkk (2011), eksklusi merujuk pada cara-cara di mana orang atau sekelompok orang dicegah untuk mengambil manfaat dari sesuatu dan bukan terjadi dalam sebuah proses acak dari relasi kuasa. Pada konteks penggunaan dan akses terhadap tanah, menurut Hall dkk, selalu membutuhkan eksklusi. Penggunaan dan akses ini tidak terlepas dari gagasan Peluso (2003), di mana akses bukan persoalan siapa yang “berhak” tetapi siapa yang memiliki kekuatan dan kemampuan untuk mengalihkan keuntungan atas tanah tersebut. Eksklusi atas tanah, dapat dipahami sebagai interaksi antara kekuatan-kekuatan regulasi, paksaan, pasar dan legitimasi. Keempatnya dijelaskan oleh Hall dkk sebagai berikut:

> *"1) Regulation: Often but not exclusively associated with the state and legal instruments, sets the rules regarding access to land and conditions of use; 2) Forces excludes by violence or the threat of violences, and is brought to bear by both state and non-state actors; 3) The market is power of exclusion as it limits access through price and through creation of incentives to lay more individualized claims to land; and 4) Legitimation: establishes the moral basis for exclusive claims, and indeed for entrenching regulation, the market and force as politically and socially acceptable bases for exclusion.*

Eksklusi sosial di Desa Hano dapat terlihat pada beberapa hal: pertama, eksklusi dari negara terhadap warga Desa Hano sendiri dengan adanya HPH yang memberikan kemampuan bagi beberapa pihak swasta untuk dapat mengakses keuntungan dari hutan-hutan sekitar Desa Hano, sementara warga Desa Hano sendiri tidak mendapatkannya. Kedua, pasca pemberian bibit dan maraknya kebun cengkeh serta coklat di Desa Hano, masyarakat sendiri justru cenderung untuk mengeksklusi keluarga lain, untuk memastikan keuntungan dari pengelolaan lahannya dapat dia nikmati.

Sejarah petani Desa Hano terkait dengan pengelolaan lahannya mengingatkan saya pada paparan Lenin mengenai diferensiasi kelas pada masyarakat petani. Lenin (via Wiradi, 2009: 117), berdasarkan pada kasus Rusia di masa itu, melihat bahwa masuknya kapitalisme ke pedesaan menimbulkan apa yang disebutnya sebagai diferensiasi kelas, yang mana mendorong terjadinya stratifikasi kelas masyarakat homogen. Diferensiasi kelas terjadi pada masa transisi petani dari tradisional menjadi kapitalis. Pada tahap selanjutnya, menurut Lenin, masa transisi ini akan berujung pada polarisasi di mana kelas menengah hilang karena berganti menjadi kaum borjuis ataupun menjadi kaum proletar (lihat Bagan 1).

Bagan 1: Diferensiasi Kelas Menurut Lenin



Sumber: Wiradi, 2009: 118

Apabila menilik analisis Lenin tersebut, maka fase transisi tengah terjadi di Desa Hano. Adanya perubahan kepemilikan lahan, sebagai akibat panjang dari masuknya pasar lewat program negara lewat program kehutanan dan pemberian bibit, mendorong mereka masuk pada fase transisi. Diferensiasi kelas yang terjadi dalam fase transisi ini dapat terlihat dari sistem pembagian kerja dalam panen hasil kebun, seperti yang saya paparkan di atas, dan dari kepemilikan lahan per Rumah Tangga Petani (RTP) sendiri.

Pada konteks Desa Hano, luasnya lahan yang dimiliki tidak serta merta membuat mereka dapat dianggap sebagai "petani kaya" oleh lingkungannya. Mereka mengelompokkan kaya tidaknya petani berdasarkan jumlah pohon produktif yang tumbuh pada lahan-lahan tersebut. RTP kaya adalah RTP yang memiliki setidaknya ± 500 pohon kelapa atau +300 pohon cengkeh. Sementara apa yang disebut sebagai RTP miskin adalah mereka yang tidak memiliki lahan atau kerap disebut petani "makan gaji" dari mereka yang memiliki lahan lebih luas. Sedangkan, RTP dengan kemampuan ekonomi menengah adalah yang berada di antaranya.

Terkait dengan penolakan yang dilakukan oleh sebagian masyarakat Desa Hano, pertanyaannya kemudian, berasal dari kelompok manakah mereka? Burhan, Murda, dan Tamin misalnya, ketiganya mengalami kehadiran patok di kebun mereka. Burhan sendiri memiliki pohon cengkeh sebanyak 300 buah dan juga 300 pohon kelapa. Semuanya masih produktif. Lokasi kebun cengkeh Burhan terletak di Sitangke, salah satu tempat yang dianggap keramat oleh orang Desa Hano, namun memberikan hasil cengkeh yang baik bagi Burhan. Tanah tersebut awalnya dibuka oleh pamannya dan sekarang dimiliki oleh Burhan. Dengan jumlah pohon cengkeh produktifnya tersebut, ketika panen raya tiba rata-rata keuntungan panen yang akan didapatkan Burhan sekitar Rp. 186.000.000,-.

Sementara itu Murda, memiliki 500 pohon kelapa dan 100 pohon cengkeh dan baru-baru ini pun ia mulai menanam nilam. Dari pohon kelapa tersebut, setidaknya per tiga bulan ia memiliki kurang lebih Rp. 7.000.000,- (lihat Tabel 4.2) dari keuntungan panennya. Sementara dari panen cengkeh, ia akan memperoleh sekitar Rp. 62.000.000,-. Sedangkan Tamin, hanya memiliki 200 pohon cengkeh, tidak dapat dikatakan sebagai petani kaya dalam konteks Desa Hano. Namun, pada masa panen cengkeh, selain memanen cengkehnya sendiri, Tamin juga masih ikut memanen cengkeh milik tetangganya. Sehingga ketika musim panen raya tiba, Tamin tidak hanya mendapatkan uang dari kebun cengkehnya sendiri, tetapi juga dari upahnya sebagai pemetik cengkeh.

Di sisi lain, Ibram cenderung mendukung masuknya program REDD+ ke desanya. Ibram pada awalnya memiliki lahan produktif yang cukup luas. Di tahun 2009, Ibram dituduh melakukan korupsi atas dana ADD. Bukti-bukti yang diajukan berupa pengadaan barang yang tercatat di dalam laporan penggunaan dana ADD namun tidak ada secara fisik, ataupun digunakan secara pribadi oleh keluarga kepala desa ini sendiri. Pada pengadilannya yang pertama, Ibram dinyatakan bersalah. Tidak terima dengan keputusan ini, Ibram pun terus mengajukan banding hingga beberapa kali. Demi dapat terus membiayai persidangan tersebut, ia pun menjual salah satu lahan cengkehnya kepada kakaknya, Abdul. Di luar itu, selama dua tahun Ibram terhitung berhenti memelihara kebun-kebunnya. Sehingga, pada saat saya berada di Desa Hano, ia dapat dikatakan tidak memiliki lahan produktif yang dapat dipanen, baik cengkeh maupun coklat.

Contoh-contoh inilah yang membuat saya menyepakati gagasan Popkin (1986) mengenai protes-tidaknya petani sebagai pilihan atas rasionalitas personal mereka. Bagi Popkin, pergerakan petani bukanlah "reaksi-reaksi defensif" untuk melawan ancaman massal oleh kapitalisme terhadap lembaga-lembaga tradisional mereka, namun lebih sebagai suatu respon kolektif dalam kepentingan petani untuk menjinakkan kapitalisme. Lebih lanjut, Popkin memaparkan bahwa ketika terjadi protes dari petani, protes ini tidak selalu didasarkan pada kepentingan kolektif. Petani, tutur Popkin, juga mempunyai mentalitas pemilikan pribadi. Ketika terjadi protes para petani, kita harus melihatnya sebagai sebuah tindakan spontan dalam mengorganisir masyarakat yang mempunyai tujuan ataupun kegunaan yang sama.

Burhan, Murda, dan Tamin adalah bagian dari orang-orang yang turut menandatangani surat penolakan terhadap program kehutanan yang dibacakan pada sosialisasi FPIC di Desa Hano. Bagi mereka, menolak masuknya program kehutanan, baik dalam wajah REDD+ yang dibungkus oleh KPH atau dalam wajah apapun, merupakan sebuah upaya untuk mempertahankan sumber ekonomi mereka. Sementara bagi Ibram, adanya sumber-sumber pendanaan yang masuk lewat persiapan REDD+ membuatnya cenderung untuk memilih setuju dengan masuknya program ini, karena ia tidak memiliki kebun produktif yang harus dipertaruhkan.

8. Kesimpulan

Mengapa memilih menolak? Pertanyaan inilah yang menggugah benak saya ketika melihat protes yang diajukan oleh sebagian masyarakat Desa Hano. Dari paparan sebelumnya, setidaknya dapat dilihat bahwa penolakan

yang dilakukan oleh mereka terhadap persiapan REDD+ yang digabungkan dengan program KPH DT didasari atas tiga hal: pertama, adanya pengalaman terhadap program terkait penggunaan kawasan hutan di sekitar mereka, yang menyebabkan eksklusi sosial bagi masyarakat Desa Hano. Pengalaman atas kehadiran HPH di era 70-an menyingkirkan masyarakat Desa Hano dari akses terhadap sumber daya hutan. Hal tersebut diikuti dengan masuknya bantuan bibit cengkeh yang dimanfaatkan oleh masyarakat Desa Hano untuk berkebun. Kehadiran bibit cengkeh ini, menyebabkan bentuk eksklusi kedua, yakni masing-masing orang berusaha untuk melegitimasi lahan eks-HPH sebagai kebun cengkeh miliknya sendiri; kedua, sistem produksi masyarakat Desa Hano yang tidak hanya menguntungkan pemilik kebun, namun juga anggota masyarakat lainnya yang dilibatkan sebagai tenaga kerja. Meski tidak semua masyarakat di Desa Hano memiliki kebun, baik kelapa maupun cengkeh, namun proses panen melibatkan cukup banyak tenaga kerja, sehingga yang diuntungkan oleh keberadaan kebun-kebun tersebut bukan hanya pemilik kebun sendiri. Kehadiran patok-patok KPH DT di kebun sebagian masyarakat Desa Hano menyulut kegelisahan mereka atas kemungkinan atas hilangnya sumber produksi mereka. Ketiga, di lain pihak, proses menuju diferensiasi sosial juga terjadi di masyarakat Desa Hano. Proses ini membentuk kategori-kategori petani miskin, menengah dan kaya. Bagi sebagian masyarakat Desa Hano yang tidak memiliki akses atas kebun produktif, baik sebagai pemilik maupun tenaga kerja, kehadiran program REDD+ dibayangkan dapat membawa keuntungan bagi mereka. Namun, bagi sebagian masyarakat yang telah lebih dulu mapan dengan sistem produksi yang sudah berjalan di Desa Hano, program baru dianggap tidak menyejahterakan mereka, bahkan mengancam sumber daya yang selama ini mereka kuasai. Di sini dapat ditegaskan bahwa penolakan dari sebagian masyarakat Desa Hano juga dilandaskan oleh rasionalitas mereka.

Pada akhirnya, yang patut dipertanyakan kembali sebagai bentuk refleksi adalah: mengapa pada program-program yang dibayangkan sebagai upaya “membangun” justru direspon sebagai upaya “merusak” oleh masyarakat yang ditetapkan sebagai (calon) penerima program? Belajar dari respon atas persiapan REDD+ Desa Hano misalnya, dapat dilihat bahwa upaya membangun kerap kali menempatkan masyarakat sebagai masyarakat yang pasif, selalu diposisikan sebagai “penerima” untuk “dibangun/disejahterakan”. Dialog dengan masyarakat yang dibutuhkan untuk membentuk suatu program baru, kerap kali hanya dipraktikkan dengan memberikan informasi (sosialisasi).

DAFTAR PUSTAKA

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, *Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Cengkeh Edisi Kedua.* Jakarta: Departemen Pertanian. 2007

Barr, Christoper, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy Moira Moeliono and Bambang Setiono. (ed). *Decentralization of Forest Administration in Indonesia*: Implications for Forest Sustainability Economic Development and Community Livelihoods. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). 2006

Christy, Des, *Menolak "Perbaikan": Kajian Implementasi Persiapan REDD+ pada Masyarakat Desa Hano di Sulawesi Tengah*. Tesis Master, Sekolah Pascasarjana, Program Studi Antropologi, Jurusan Antropologi Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 2013

Edelman, Marc dan Angelique Haugerud (Ed). *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism.* Boston: Blackwell Anthologies in Social and Cultural Anthropology. 2005

Hall, Derek, Philip Hirsch dan Tania Murray Li. *Power of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press. 2011

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Background Paper: Kajian Industri dan Perdagangan Kakao.* Komisi Pengawas Persaingan Usaha. 2009

Lathifah, Af'idatul. *Pelibatan Masyarakat, Dilema dalam Implementasi Program REDD+ di Sulawesi Tengah*. Tesis Master, Sekolah Pascasarjana Program Studi Antropologi, Jurusan Antropologi Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 2012

Li, Tania Murray.*The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia.* Tangerang Selatan: Marjin Kiri. 2012

Lounela, Anu.*Contesting Forests and Power: Dispute, Violence, and Negotiations in Central Java.* Helsinki: Helsinki University Print. 2009

Mappiratu. "Kajian Teknologi Produksi Asap Cair dari Sabut Kelapa", *Jurnal Media Litbang Sulteng* 2 (2). Halaman 104 - 109, Desember 2009

Ross, Michael L. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. United Kingdom: Cambridge University Press. 2004

Peluso, Nancy Lee.*Rich Forest, Poor People: Resources Control and Resistance in Java*. California: University of California Press. 1992.

"A Theory of Access", dalam *Rural Sociology* 68(2), 2003, pp. 153-181

Peluso, Nancy Lee dan Peter Vandergeest. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia and Thailand", *The Journal of Asian Studies,* Vol. 60, No.3. pp. 762-823. 2001

Popkin, Samuel L. *Petani Rasional*. Jakarta: Yayasan Padamu Negeri, Tim Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Kehutanan. 1986

Data dan Informasi Kesatuan Pengelolaan Hutan 2011. Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, 2011

Winichakul, T, *Siam mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawaii Press. 1994

Wiradi, Gunawan. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Bogor: Sayogo Institute. 2009

Artikel Koran dan Majalah

Harian Kompas. 5 April 1971. "8 Djuta Bibit Tjengkeh Unggul Disebarkan".

9 November 1978 "Heboh Kayu-Hitam di Sulteng: Satu Barang Dua Kali Dijamin di Bank"

9 November 1978 "Masalah Kayu Hitam"

26 Oktober 1978 "Kayu Hitam yang Disengketakan Harganya Mencapai 27 Milyar"

Website

"Profil KPHP Dampelas Tinombo" diunduh dari http://www.kph.dephut.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=156:profil-kphp-model-dampelas-tinombo&catid=146:sulawesi-tengah&Itemid=372

"Perdagangan Ebony" diunduh dari www.fwi.or.id/publikasi/Perdagangan_ebony.pdf

TENTANG PENULIS

Bernadinus Steni adalah lulusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Pegiat isu lingkungan dan pengakuan hak masyarakat adat. Saat ini bekerja sebagai peneliti Earth Innovation Institute untuk isu tata kelola lahan. Selain itu juga mendukung Lembaga REDD+ membentuk *safeguards* nasional dan memfasilitasi Lembaga Kemitraan mendorong pengelolaan hutan masyarakat sebagai salah satu basis mitigasi perubahan iklim. Publikasi belakangan ini adalah Beyond Carbon: Rights-Based Safeguards Principles in Law (2011), Safeguards in Indonesia (2012), Hak Masyarakat Atas Tanah dan Sumber Daya Alam dalam Strategi REDD (2013), Mitigasi Perubahan Iklim dan Peran Komunitas (2014).

Yanti Fristikawati adalah Dosen Fakultas Hukum Unika Atma Jaya, memperoleh gelar Doktor dari Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung pada tahun 2005 dengan topik penulisan disertasinya adalah *Pengaturan Perlindungan Lingkungan dari kegiatan Reaktor Nuklir di Indonesia.* Dosen Hukum Lingkungan ini juga mengajar mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum dan Metode Penelitian Hukum baik di tingkat S1 maupun S2 Fakultas Hukum Unika Atma Jaya. Penelitian yang dilakukan selain masalah lingkungan, juga masalah Hukum Nuklir. Menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Unika Atma Jaya periode 2007-2011, Ketua Kelompok Studi "Human Security" Fakultas Hukum Unika Atma Jaya.

Gita Syahrani lulus sebagai Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran kemudian menyelesaikan Program Profesional Hukum Lingkungan di American University - Washington College of Law di Washington, DC dan menjadi *Chevening-FCO Scholar* untuk gelar LL.M di bidang Kebijakan dan Hukum Perubahan Iklim & Energi di CEPMLP, University of Dundee - UK. Sepanjang karirnya di DNC Advocates at Work, salah satu firma hukum korporasi *top-tier* di Indonesia, Gita telah menangani berbagai bidang termasuk Perbankan & Keuangan, Pasar Modal, Merger dan Akusisi. Gita juga dipercaya untuk menangani berbagai klien baik pemerintah maupun swasta oleh karena spesialisasi yang dimilikinya di bidang perubahan iklim & investasi ramah lingkungan untuk transaksi dan program *Clean Development Mechanism* (CDM), REDD+ dan *Payment for Environmental Services* (PES). Dengan pengalamannya di bidang keuangan, Gita telah membantu merancang dan mendirikan *Indonesia Green Investment Fund* (IGIF) di bawah Kementerian Keuangan dan *Fund for REDD+ Indonesia* (FREDDI) dibawah Badan Pengelola REDD+. Saat ini Gita juga menjabat sebagai Wakil Ketua Komite Tetap Advokasi Lingkungan Hidup & Kebijakan Publik - KADIN

Indonesia dan aktif sebagai pendiri & penggerak Yayasan Tunas Nusa, salah satunya lewat program Si Dalang (Kreasi Daur Ulang).

Petrus Gunarso berpengalaman luas dalam analisa kebijakan publik bidang sumber daya alam dan agraria, perencanaan, konservasi, pengembangan pedesaan, desentraliasi dan kehutanan. Pendekatan multidisiplin dan integrasi dalam sebuah bentang alam merupakan pendekatan dipakai dalam kegiatannya. Saat ini sedang menekuni upaya perluasan ruang kelola rakyat untuk mengatasi kemiskinan, pengangguran dan rehabilitasi hutan. Memiliki pengalaman kerja beragam, baik di pemerintahan (Kementerian Kehutanan), lembaga multilateral (CIFOR), lembaga regional (Asia Forest Partnership), lembaga swadaya masyarakat internasional (Tropenbos) dan sekarang menjadi Direktur Kelestarian Hutan pada sebuah perusahaan global (APRIL - Asia Pacific Resources International Holding Limited) yang bergerak di bidang pengembangan terintegrasi hutan tanaman dan industri bubur kertas dan kertas. Memperoleh gelar Doctor of Philosophy (PHD) dari The University of Queensland, Brisbane, Australia dalam bidang Manajemen Sumber Daya Alam dan Pedesaan tahun 2004. Master dalam bidang pengelolaan marga satwa dari Michigan State University, East Lansing, USA tahun 1988. Sarjana Kehutanan dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 1982.

Muhamad Muhdar lahir di Kioko, 8 Juli 1969. Dia memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum (Dr.) dalam bidang Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam dari Universitas Gadjah Mada tahun 2010. Saat ini sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman pada bagian Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam. Kegiatan penelitian yang dilakukan termasuk Pengelolaan Delta Mahakam dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan (2011), Kesiapan Provinsi Kaltim dalam Implementasi Program DA-REDD+ (2012), Resolusi Konflik atas Pemanfaatan Lahan dan SDA di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kutai Barat (2012) dan Implikasi Hukum Praktek Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertambangan Batubara terhadap Keberlanjutan Fungsi Hutan di Kalimantan Timur (2014).

Rahmina lahir di Banjarmasin, 6 Januari 1974, sekarang tinggal di Balikpapan. Pendidikan terakhir S2 Hukum yang tidak sempat melanjutkan ke tingkat lanjut karena lebih asyik bergelut di bidang masyarakat adat/lokal dan isu-isu pengembangan hukum dan kebijakan sejak aktif di Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Adat (LPMA) Kalimantan Selatan tahun 1999, Yayasan Sistem Hutan Kerakyatan (SHK), Institute Hukum Sumber Daya Alam dan hingga di Perkumpulan Prakarsa Borneo di Kalimantan Timur. Mengembangkan pengetahuan dan pemahaman mengenai sumber daya alam, masyarakat dan perubahan iklim melalui serangkaian diskusi, penelitian, pengalaman

lapangan dan kursus lingkungan dan hukum Internasional baik di dalam maupun luar negeri. Sejak tahun 2007 terlibat dalam pengembangan isu dan program perubahan iklim, khususnya REDD+ di Kalimantan Timur melalui keanggotaan di Kelompok Kerja REDD+ Provinsi Kalimantan Timur sejak tahun 2008, bersama Tim Pokja REDD+ menyusun Strategi dan Rencana Aksi Provinsi (SRAP) REDD+ Kalimantan Timur, Identifikasi Peluang Safeguards di Provinsi Kalimantan Timur dan Dokumen Standar Sosial dan Lingkungan dalam Pelaksanaan REDD+ di Provinsi Kalimantan Timur.

Mohamad Nasir adalah dosen PNS (Dpk) pada Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, Kalimantan Timur. Pria kelahiran 28 Agustus 1973 ini menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Islam Indonesia (1997) dan Magister Hukum pada Universitas Gadjah Mada (2001). Kepeduliannya pada isu-isu pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam dan masyarakat adat membuat pria yang sedang menempuh pendidikan doktoral pada Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada ini kerap melakukan penelitian yang berkaitan dengan isu-isu tersebut sekaligus mendorongnya untuk terlibat secara aktif dalam berbagai kegiatan advokasi kebijakan yang berhubungan dengan persoalan di bidang lingkungan hidup, sumber daya alam dan masyarakat adat, baik pada level kabupaten/kota maupun provinsi di Kalimantan Timur.

Noer Fauzi Rachman Ph.D dalam bidang Environmental Science, Policy and Management dari University of California, Berkeley, 2011. Sejak 2012 menjabat sebagai Direktur Eksekutif Sajogyo Institute. Sebelum bergabung ke dalam program doktoral di UC Berkeley pada tahun 2005, ia bekerja dalam organisasi non-pemerintah di tingkat nasional sebagai pendiri dan sekaligus Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) periode 1995-1998 dan 1998-2002 (bersama dua orang ketua lainnya). Dia juga aktif sebagai anggota, pelatih, fasilitator, peneliti dan penulis, di antaranya pada Perhimpunan Lingkar Belajar untuk Pembaruan Agraria dan Desa (KARSA), Indonesian Society for Social Transformation (INSIST) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum dan Masyarakat (HuMa). Buku yang dihasilkan: *Petani dan Penguasa*, *Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1999), *Memahami Gerakan-gerakan Rakyat Dunia Ketiga* (Yogyakarta: Insist Press, 2005) dan *Land Reform Dari Masa ke Masa* (Yogyakarta: Tanah Air Beta dan KPA, 2012).

Farwiza Farhan adalah Kandidat PhD di fakultas Cultural Anthropology dan Development Studies di Radboud University Nijmegen. Penelitian yang dilakukan fokus pada peran konservasi hutan untuk mendukung

pembangunan daerah dari perspektif ekonomi politik. Farwiza sebelumnya lulus dari University of Queensland dengan gelar Master di bidang Manajemen Lingkungan. Studinya meliputi aspek yang luas dari pengelolaan lingkungan hidup; termasuk konservasi biologi, pemecahan masalah lingkungan serta pasar karbon dan perdagangan emisi. Datang dari latar belakang Biologi Kelautan, minat dan pengalaman Farwiza berkaitan erat dengan berbagai aspek yang berbeda dari paradigma konservasi dan pengelolaan kekayaan alam. Namun dalam perkembangan karirnya Farwiza memilih untuk fokus ke arah konservasi hutan dan pembangunan berkelanjutan; melihat peran pemerintah dalam pengelolaan hutan, kebijakan konservasi hutan, serta pelestarian hutan untuk mendukung pembangunan daerah. Farwiza bersama beberapa koleganya mendirikan Yayasan Hutan, Alam dan Lingkungan Aceh, sebuah yayasan kecil yang fokus mendorong kebijakan kehutanan dan manajemen sumber daya yang menitikberatkan pada kepekaan ekologi, dengan fokus kerja di provinsi Aceh di Indonesia.

Laurens Bakker adalah dosen tetap Departemen Antropologi Universitas Amsterdam di Belanda. Memperoleh gelar doktor dari Fakultas Hukum Radboud University Nijmegen (Belanda) pada tahun 2009 dengan tesis *Who owns the Land? Looking for law and power in reformasi East Kalimantan*, tentang masalah tanah di Kalimantan Timur. Ia mengajar antara lain antropologi hukum, antropologi dan ekonomi, dan teori dan praktek pembangunan. Beberapa karyanya dimuat di beberapa buku dalam Bahasa Indonesia, serta di aneka jurnal ilmiah antara lain *Borneo Research Bulletin*, *The Asia Pacific Journal of Anthropology* dan *Critique of Anthropology*. Fokus penelitian Laurens adalah mengenai praktek dan teori hukum tanah di Indonesia, masalah keadilan sosial di Asia dan praktek penanam modal dari Asia ke Afrika.

Des Christy menyelesaikan program S2 Antropologi di UGM pada tahun 2013 dengan tesis*: Menolak "Perbaikan". Kajian Implementasi Persiapan REDD+ pada Masyarakat Desa Hano di Sulawesi Tengah*. Saat ini tinggal di Yogyakarta dan bekerja di Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada.