



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Pendahuluan

Bakker, L.

**Publication date**

2014

**Document Version**

Final published version

**Published in**

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

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Bakker, L. (2014). Pendahuluan. In L. Bakker, & Y. Fristikawati (Eds.), *Permasalahan Kehutanan di Indonesia dan Kaitannya dengan Perubahan Iklim Serta REDD+* (pp. vii-xiii). Penerbit Pohon Cahaya.

[https://www.researchgate.net/publication/269985698\\_Permasalahan\\_Kehutanan\\_di\\_Indonesia\\_dan\\_Kaitannya\\_dengan\\_Perubahan\\_Iklim\\_Serta\\_REDD](https://www.researchgate.net/publication/269985698_Permasalahan_Kehutanan_di_Indonesia_dan_Kaitannya_dengan_Perubahan_Iklim_Serta_REDD)

**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, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



# 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

**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

# 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 mengambil 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 mengingatkan 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 peruntukannya 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 kekuasaan 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, disamping 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 pedesaan 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